



Universidad Autónoma del Estado de  
México

Centro Universitario UAEM Texcoco

**Título de tesis**

**Implementación del Programa de Separación de Basura en las colonias Las Flores, el Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol, pertenecientes al Municipio de Nezahualcóyotl (2009-2012). Un enfoque de políticas públicas.**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública**

PRESENTA:

**OSIRIS EUGENIA CRUZ MARTINEZ**

DIRECTORA DE TESIS:

Dra. en C. María Joaquina Sánchez Carrasco

REVISORES

M. G. A. P. Angélica María Franco Aguilar

Dr. en C. José Cruz Jorge Cortés Carreño

Texcoco, México a 5 de Agosto de 2013.


M. en C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO  
SUBDIRECTOR ACADÉMICO DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM  
TEXCOCO  
PRESENTE:

COPA

ATN M. en P. P. Antonio Inoue Cervantes  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al borrador del trabajo escrito titulado "Implementación del Programa de Separación de Basura en las colonias Las Flores, El Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol Pertenecientes al Municipio de Nezahualcóyotl (2009-2012). Un enfoque de políticas públicas", que para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante: **Osiris Eugenia Cruz Martínez**, con número de cuenta **0222462** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teóricos-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de impresión del trabajo escrito.

Atentamente

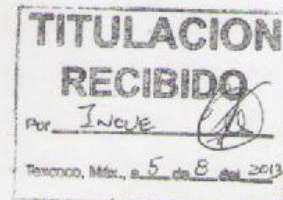
  
\_\_\_\_\_  
M. en G. A. P. NORA NALLELY GLORIA MORALES  
Revisora

  
\_\_\_\_\_  
Dr. en C. JOSÉ CRUZ JORGE CORTÉS CARREÑO  
Revisor

  
\_\_\_\_\_  
M. en G. A. P. ANGÉLICA MARIA FRANCO AGUILAR  
Revisora

  
\_\_\_\_\_  
Dra. en C. MARIA JOAQUINA SANCHEZ CARRASCO  
Directora de Tesis

c.c.p. Sustentante: Osiris Eugenia Cruz Martínez.  
c.c.p. Directora de tesis: Dra. en C. María Joaquina Sánchez Carrasco.  
c.c.p. Titulación: M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes



SE PUEDE TOMAR DE COMPAÑERA A LA FANTASÍA, PERO SE DEBE  
DE TENER DE GUÍA A LA RAZÓN...

# Dedicatoria

A Dios por ser mi fortaleza y mi esperanza cada día.

A LA MEMORIA DE MI PADRE  
SANTIAGO CRUZ AMARO

Por ser un gran hombre que supo guiar mi vida y por que hasta el último suspiro estuve en su corazón.

A mi madre:

Por ser la luz de mis senderos y la esperanza en mis anhelos por estar conmigo ser madre y amiga, por tu cariño por tu consuelo, por tu fortaleza y tu paciencia, gracias por ser, en una palabra la mujer que más quiero.

A Roberto Montenegro:

Porque sacaste lo que aun yo misma no sabía que existía en mí.

A mi hermano Ramón Cruz Martínez:

Gracias por creer en mí, por tu apoyo incondicional, por tu gran corazón, porque Dios no se equivocó, y me regalo en ti a ese Ángel que cuida a cada instante de mí.

A mi hermana Guadalupe Cruz Martínez:

Por su cariño, apoyo y comprensión.

A mi hermana María Gilberta Cruz Martínez:

Gracias por siempre darme el consuelo que he necesitado, por tu compañía, por escucharme por luchar junto a mí día a día.

A mis hermanas Luz Cruz y Azucena Cruz:

Por sus consejos compartidos y su apoyo.

A mis sobrinos César e Ivín Gómez Cruz

Gracias por su apoyo se hizo posible este trabajo además, por llenar con sus alegrías mi vida

# Agradecimientos

## **A mi directora de tesis:**

Dra. en C. María Joaquina Sánchez Carrasco

Por dejar un poco de usted en mí, por ayudarme y llevarme de la mano en cada etapa de este trabajo de investigación, por el gran ser humano que Dios puso en mi camino, por su ejemplo de vida, mil gracias.

## **A mis revisores de tesis:**

M. G. A. P. Angélica María Franco Aguilar

Dr. José Cruz Jorge Cortés Carreño

M. G. A. P. Nora Nallely Gloria Morales

Gracias por su paciencia, tiempo, apoyo y sus recomendaciones académicas.

## **A mi amiga Miriam Pérez Zavala:**

Gracias por compartir tu tiempo, comprensión, y bellos pensamientos, en una palabra por tu invaluable amistad.

## **A mi amiga Berenice Jaime Romero:**

Gracias por tu cuidado, cariño y respeto, por llenar mi vida de lecciones que han contribuido, a que sea lo que hoy en día soy, y también por el regalo que Dios me dio al darme la oportunidad de conocerte

## **A mi amiga Emma Anel Fonseca Gutiérrez**

Gracias por compartir conmigo la esperanza de vivir, por tus palabras siempre sinceras, por saberte siempre a mi lado.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	14
POLÍTICAS PÚBLICAS .....	14
1.1 Antecedentes teóricos de las políticas públicas.....	14
1.2 Definición de políticas públicas.....	18
1.3 Enfoques de las políticas públicas .....	22
1.4 Fases de las Políticas Públicas .....	29
1.5 Implementación en las políticas públicas.....	31
1.6 Servicios públicos .....	34
1.6.1 Definición de servicios públicos.....	35
1.6.2 Clasificación y características de los servicios públicos .....	36
1.6.3 Criterios básicos y calidad en la prestación de los servicios públicos.....	38
CAPÍTULO II.....	42
EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL .....	42
2.1 Características Geográficas y Socioambientales .....	42
2.2 Antecedentes históricos de Nezahualcóyotl .....	48
2.3 Infraestructura Social.....	50
2.4 Características Socio-Económicas.....	50
2.5 Gobierno .....	53
CAPÍTULO III.....	56
PRODUCCIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE NETZAHUALCÓYOTL.....	56
3.1 Definición de los residuos sólidos .....	56
3.1.1 Origen de los residuos sólidos .....	58
3.1.2 Tipología de los residuos sólidos .....	59
3.2 Características y manejo de los residuos sólidos en el municipio de Netzahualcóyotl.....	61

3.2.1 Programa Integral del Manejo de Residuos Sólidos.....	63
CAPÍTULO IV .....	67
CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL.....	67
4.1 Metodología .....	67
4.2 Técnicas e instrumentos de investigación .....	68
4.2.1 Encuesta.....	69
4.3 Análisis de la información .....	71
Conclusiones .....	83
Fuentes Consultadas .....	87
ANEXO .....	91

## Índice de Mapas y cuadros

	Página
Esquema 1.1	31
Mapa 2.1 Ubicación Geográfica del Municipio de Netzahualcóyotl	43
Mapa 2.2 Región III Oriente	44
Cuadro 2.1 Usos de suelo	46
Cuadro 2.2: Población de 12 años y más por tipo de escolaridad	51
Cuadro 2.3: Población de 12 años económicamente activa y no económicamente activa	52
Cuadro 4.1 Elementos metodológicos	71
Cuadro 4.2 Tipo de transporte de recolección de basura (%)	74
Cuadro 4.3 Tipos de Residuos Orgánicos Identificados (%)	76
Cuadro 4.4 Tipos de Residuos Inorgánicos Identificados (%)	77
Cuadro 4.5 Propuestas para reducir los problemas que genera la basura (%)	81

## Índice de Gráficas

	Página
Gráfica 1 Sexo y edad	72
Gráfica 2 Escolaridad	73
Gráfica 3 Tipo de ocupación	73
Gráfica 4 Periodicidad en la recolección de basura	74
Gráfica 5 Separación domiciliaria	75
Gráfica 6 Destino final de los residuos sólidos domiciliarios	78
Gráfica 7 Problemas provocados por la basura	79
Gráfica 8 Acciones de gobierno en relación con la basura	80



# INTRODUCCIÓN

Los cambios generados por la globalización influyen en aspectos centrales de las sociedades contemporáneas, llegando hasta sus estructuras más profundas y transformando la vida cotidiana de millones de personas. El modelo de desarrollo económico centrado en el capitalismo, tiene uno de sus orígenes en el proceso de revolución industrial, e influyó en la forma de producción, donde la agricultura, como actividad económica predominante, fue desplazada paulatinamente por la industria, con todos los efectos que ello ha generado. Entre los que impactan al ambiente y la sociedad, es sin duda la producción de residuos de tipo líquido, gaseoso y sólido. En la mayoría de los casos, éstos se han depositado, sin ningún control, directamente en el ambiente natural. Ello ha afectado la calidad y disponibilidad de los recursos naturales, vitales para la vida humana, y la de cualquier ser vivo.

En particular, los residuos sólidos son producto del consumo cotidiano de diversos artículos, los cuales incluyen envolturas y empaques, así como sustancias químicas peligrosas; que en conjunto, generan algún tipo de contaminación, que daña, tanto al ser humano, como al ambiente en general (Granados, 1995). Ante ello, los gobiernos, a nivel federal, estatal y municipal, han incluido en su agenda pública, una serie de acciones para subsanar la problemática causada por los residuos sólidos. Entre éstas, destaca la actualización legislativa en torno al tema, así como la implementación de programas relacionados con el ciclo de la basura, con el objetivo de mitigar la problemática y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva los gobiernos municipales tienen a su cargo la provisión de los servicios públicos. Éstos conllevan un sentido social, pues la prestación de los mismos repercute en la calidad de vida de los habitantes del municipio (Cabrero, 2006). Específicamente, el Servicio de limpia y recolección de residuos sólidos otorga fundamento político y social a los ayuntamientos, no

solo para percibir ingresos, sino para legitimar su ejercicio público ante la ciudadanía.

El abordaje de temas relacionados con los residuos sólidos (o basura) es muy complejo, por ello es posible realizar un análisis desde las políticas públicas, pues a través de sus diferentes fases es factible entender el ciclo de la basura y desarrollar una serie de estrategias para atender la problemática. Una de las fases importantes es la implementación, la cual puede analizarse a partir de factores, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales que involucra.

Entre las diversas Políticas Públicas orientadas a la protección del medio ambiente, reviste especial importancia la vinculada a la recolección de residuos sólidos, que se realiza en municipios como el de Netzahualcóyotl. Éste es considerado uno de los focos de producción de residuos más amplio a nivel nacional, ya que se producen 200 mil toneladas de basura al día, cifra que aumenta en forma proporcional con el crecimiento demográfico del municipio.

Netzahualcóyotl es uno de los municipios del Estado de México que enfrenta problemas en relación a la producción y manejo de residuos sólidos. La problemática es compleja, puesto que involucra aspectos de tipo económico, territorial, político, tecnológico y ambiental. Económico, porque como no existe una recolección de residuos por tipo de producto (inorgánicos y orgánicos), provoca que al mezclarse pierdan parte de su valor comercial. Territorial, porque se está agotando la capacidad de recepción del relleno sanitario, Neza II, que es donde se deposita actualmente la basura del municipio, por tanto, se tendrán que buscar otros sitios para depositarla. Político, porque la implementación de programas vinculados al tema, conlleva la participación de grupos y partidos políticos, que se disputan el reconocimiento de la ciudadanía en cuanto la resolución de un problema ambiental y el control de los residuos sólidos, que pueden comercializarse. Tecnológico porque se requiere el uso de tecnología avanzada para confinar y reciclar la basura. Y ambiental por todas las

afectaciones que genera a la ciudadanía, tal como la contaminación de los suelos, mantos freáticos (por la producción de lixiviados) y la atmósfera (por los procesos de descomposición que generan gases tóxicos).

La preocupación por analizar la situación que prevalece en el municipio de Netzahualcóyotl, surge del interés por verificar cómo funcionan las instancias del Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, a partir de la creación de programas que han sido implementados a través de políticas públicas y de gobierno, para el mejoramiento del medio ambiente. En particular se revisaron cuáles han sido las acciones propuestas y ejercidas por el gobierno municipal (2009-2012), y que soluciones propusieron para el manejo de los residuos sólidos domiciliarios, específicamente en seis de las colonias que destacan por su cercanía con el Bordo Xochiaca: Las Flores, el Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol.

En el municipio de Netzahualcóyotl, durante el trienio 2009-2012, se comenzó a implementar el Programa Integral de Residuos Sólidos (PIRS) del Municipio de Netzahualcóyotl, el cual tenía como objetivos los siguientes:

- 1) Encaminar al municipio a un desarrollo sustentable
- 2) Mejorar la calidad de vida de los habitantes
- 3) Disminuir la generación de desechos
- 4) Inculcar el hábito de la separación de basura
- 5) Mejorar el servicio de recolección
- 6) Dar tratamiento adecuado a los desechos
- 7) Cerrar y sanear los tiraderos (Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012).

A pesar de la importancia ambiental del proyecto, prácticamente no se llevó a cabo. En un tema tan delicado es importante promover la participación de la

población, de los integrantes del Ayuntamiento, los empresarios, de los líderes de basura y de centros de recolección particulares, así como organizaciones civiles.

Al implementar cualquier política o programa municipal es fundamental conocer las características sociales, económicas, políticas y ecológicas del municipio en cuestión, sobre todo, porque es en este ámbito donde se pueden promover actividades para reducir la problemática de la basura. Un objetivo de los municipios es brindar servicios públicos de calidad, y demostrar su eficiencia en ese rubro. Por ese motivo se indagó entre los actores sociales involucrados: ¿En qué condiciones se inició e implementó el “Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos para el municipio de Netzahualcóyotl” en el periodo 2009-2012?, ¿Cómo participó la población en relación al Programa?, ¿Qué conocimientos tiene la población de las colonias señaladas, en relación con el problema de la basura?

En función de estas preguntas se estableció como objetivo general: Analizar la implementación del “Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos para el municipio de Netzahualcóyotl durante el periodo 2009-2012” para conocer el contexto de orden político, económico y social que intervinieron en su desarrollo, desde un enfoque de las políticas públicas.

La investigación también se basó en el siguiente supuesto:

- El gobierno no estableció las condiciones políticas, económicas y sociales idóneas para implementar el PIRS.
- La población de las colonias Las Flores, el Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol, de Netzahualcóyotl no participó plenamente en la implementación del “Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos para el municipio de Netzahualcóyotl”, en virtud de que el gobierno municipal en turno no generó las estrategias pertinentes para generar su participación.

Para realizar la investigación se utilizó el método analítico-sintético que permitió, conocer y analizar las posturas de los diferentes actores sociales involucrados en el ciclo de la basura en el municipio de Nezahualcóyotl, principalmente de la población que habita las colonias (Las Flores, el Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol) que están ubicadas cerca del relleno sanitario Neza II. Para el desarrollo de la investigación se aplicaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios del gobierno municipal de Netzahualcóyotl, se utilizó la observación, así como una encuesta dirigida a una muestra de población de las colonias antes mencionadas.

En el capítulo I se abordan las características de las políticas públicas abarcando desde su origen, enfoques, definición, fases, incluyendo la implementación. También se explican los principales factores vinculados a los servicios públicos.

En el capítulo II se describen las características geográficas, históricas y socioeconómicas del municipio de Nezahualcóyotl, de la infraestructura social, y el gobierno municipal.

En el capítulo III se aborda el Programa de Separación de Basura en Nezahualcóyotl, desde sus antecedentes y objetivos, las estrategias de implementación, las instancias y actores involucrados. Se explica la definición, características, y la tipología de los residuos sólidos, en relación a su origen, ciclo de los residuos sólidos e impacto ambiental.

En el capítulo IV se explica el método seguido durante la investigación y se presentan los resultados y los obstáculos políticos y sociales que limitaron la “implementación” del Programa de Separación de Basura en Nezahualcóyotl (2009-2012). Finalmente, se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación.

# **CAPÍTULO I**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

En el presente capítulo se plantean los elementos constitutivos del enfoque de las políticas públicas, así como la génesis del estudio de las políticas, considerando diversas vertientes que han surgido a lo largo de más de 50 años; además se abordan algunas de las definiciones del concepto de políticas públicas.

### **1.1 Antecedentes teóricos de las políticas públicas**

La génesis de las políticas públicas se ubica hacia la décadas de los 50, los primeros estudios fueron realizados en Estados Unidos, por un grupo de economistas quienes trataban de explicar las políticas del gobierno a partir de variables económicas, y métodos empíricos, basados en los requerimientos de racionalidad que demandaba el trabajo conjunto de políticos y administradores (Aguilar, 1992).

El interés por crear una disciplina que se ocupara del estudio de las políticas (policies) tomó impulso en 1951 con Harold D Lasswell, a partir de su artículo “La orientación de las políticas públicas”. De este modo surgió la singular preocupación por alejarse de los especialistas y, en consecuencia, por desarrollar los trabajos multidisciplinarios en las áreas del dominio público-administrativo. También se buscaba la integración completa de los objetivos y métodos en la acción pública y privada, en el contexto de la reconstrucción política y económica exigida por los impactos de la Segunda Guerra Mundial. De modo que el trabajo integrador y multidisciplinario iba ganado terreno en la academia de la administración pública, sin menoscabo de la autonomía y la objetividad científica (Lasswell, 1992).

Treinta y cinco años después Willian Ascher constataba que, paradójicamente, las *policy-sciences* estaban amenazadas justo por el “enfoque interdisciplinario” (Ascher, 1992: 192-195). Al mismo tiempo comenzó a desarrollarse el análisis de acción de las autoridades, las políticas públicas comenzaron a ser consideradas como el campo específico del estudio de la Ciencia Política y la Administración, incluyendo los antecedentes históricos de la acción pública. Después de la Segunda Guerra Mundial se generalizaron las intervenciones públicas, y se dio paso al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que se puede hablar de un desarrollo paralelo. Sin embargo, será en la década de los años setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los que afrontar las nuevas demandas.

El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinar en la que la Ciencia Política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente (Garson, 1986: 149). Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental contribuir al diseño de las políticas, para lo cual partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas.

Es evidente que Harold D. Lasswell se sentía fascinado por el avance de la ciencia y tecnología, así como por la aparición especial de equipos gubernamentales de participación política, económica y la conformación de una

sociedad plural e informada. Según este autor, los cambios que requerían los norteamericanos no podían depender ya de decisiones desastrosas ni de la influencia unidireccional del:

[...] patrón revolucionario ruso dominante en la época. Una sugerencia que ocupa un lugar central en las ciencias políticas (policys ciences) y prácticamente en todas las variantes del estudio de las políticas públicas es la construcción de “hipótesis globalizadoras, es decir, de escenarios probables entre [más o menos factible o viables] de construcción futura de la realidad social, reclamaba la reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas, fue el primero en definir de manera coherente lo constitución de ese nuevo enfoque del público administrativo (Lasswell, 1992: 96-97).

Harold D.Lasswell reclamaba la reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas, fue el primero en definir de manera coherente lo constitución de ese nuevo enfoque del público administrativo.

Lasswell “[...] llevó a la práctica sus ideas para lograr mayor calidad en la forma del gobierno [...] Dedicó especial atención al “proceso de las políticas” o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinado debería transitar bajo su vida política” (citado por De León, 1997:69). En la década de los 50’s, Lasswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que denominaron “ciencias de política”, poniendo énfasis sobre las cuestiones de políticas e intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones públicos no se perdieran en el análisis científico.

El término ciencias políticas (policys ciences) incluye:

- ❖ Los métodos de investigación del proceso de la política;
- ❖ Los resultados de los estudios de las políticas y
- ❖ Los descubrimientos de las disciplinas que puedan aportar contribuciones importantes para las necesidades del momento. Para ello es necesario



avanzar en nuestra averiguación científica en el proceso de producción y ejecución de las políticas.

Lasswell considera que las ciencias políticas son la materia de estudio de los politólogos, su objeto de estudio es el poder, en el sentido de la toma de decisiones; las “ciencias de las políticas” se ocupan de la teoría general de la elección.

Los trabajos de Simón Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone son esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder, de legitimidad, ni tampoco de los análisis exhaustivos de partidos y elecciones. La escuela “public choice” centra su preocupación en la formulación de decisiones políticas y su puesta en marcha. El mundo de las políticas públicas ha permitido analizar la política en acción en los estudios de política y política, se parte de un supuesto pluralista en los que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien resultado de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea (Lindblom, 1991:13).

Por tal motivo, la ciencia de las políticas reconoce que no solo los políticos sociales son los únicos que pueden contribuir en la hechura de las políticas públicas sino también los distintos actores que participan en la política, incluyendo a la ciudadanía. En síntesis, el estudio de Ciencias de Políticas se inicia con Harold Lasswell, quien retoma y avanza en el plano teórico y metodológico de lo que había denominado ciencias de política, la disciplina que justamente tiene como objeto a las políticas públicas.

[...] plantea que se puede considerar a las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (Lasswell 1992: 102).

En último término lo que se pretende es el reencuentro entre la teoría y la práctica de las ciencias políticas en una dimensión distinta respecto al lugar donde tiene origen las políticas públicas. La preocupación inicial de Lasswell recobra importancia a partir de la década de los 60's cuando se incluye a analistas y académicos como encargados de la formulación y control de la eficiencia de programas de políticas públicas.

## 1.2 Definición de políticas públicas

Una vez enunciados algunos antecedentes de las políticas públicas será pertinente citar algunas concepciones de las mismas. la noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que aquí nos interesa proviene del anglosajón *public policy*, y se traduce como política pública.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?" (1991: 109). Ruiz menciona que:

[...] el estudio de las políticas públicas ha generado un sin número de discusiones académicas y prácticas debido a la imprecisión de los conceptos que se ha venido proponiendo para definirlos. A estas impresiones ha contribuido y no de manera mínima, el que en español no se encuentra que con una palabra específica, como el *policy* en inglés. El hecho de llamar política a diferentes causas complica el entendimiento del término y como el resultado se confunde el lineamiento para las acciones fundamentales con la toma de decisiones para resolver problemas contingenciales en ciertos hábitos (1999:19).

Dror, Yehezkel define las políticas públicas como "[...] una supra disciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas y las relaciona con una serie de paradigmas vinculados con las Ciencias Sociales Contemporáneas" (1996: 228). Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad en el proceso de toma de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas específicos. En este sentido, Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar "un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse" (Yehezkel, 1998: 349).

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarias (Tamayo, 1997:281). La política pública es una aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto, política que comporta la formulación de diversos programas de actuación específica-de poderes públicos.

Las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la conjunción de los poderes públicos, las cuales son definidas a partir de la acción de diversos sujetos sociales en medio de una actuación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretende utilizar de manera eficiente los recursos políticos, y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos que incluyen la participación de la sociedad (Canto, 1966: 59).

De acuerdo con Ruiz (1999) para delimitar el campo de acción de las políticas públicas es necesario convenir en las siguientes características:

- a) Es una decisión aplicada a la solución de problemas contingenciales
- b) Está enfocada a la situación más urgentes de los problemas

- c) Pretende resolver la totalidad de la problemática
- d) Deberá ser congruente con las líneas generales de acción de gobierno
- e) Estará diseñada para ser adecuada fácilmente al cambio de las circunstancias, si es necesario
- f) En caso requerido podrá formalizarse como una ley, un acuerdo, un decreto, un plan o un programa, en su totalidad o parcialmente (Ruiz, 1999:19).

El mismo autor señala que la consideración de estas características disminuirá la confusión con otros tipos de políticas, como por ejemplo el caso de las políticas gubernamentales que son entendidas de forma holística, es decir, que son todas aquellas líneas de acción que propone o efectúa el gobierno en donde en su discusión, diseño y aprobación solo participa un pequeño grupo de expertos sin o con escasa participación de los ciudadanos. Las políticas constituyen productos de procesos en la toma de posiciones del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de organismos gubernamentales responsables (Cardozo, 1996:167).

Las políticas públicas también se definen como “[...] determinados flujos de régimen político así la sociedad que son productos de sistemas políticos y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales” (Alcántara, 1994: 117).

A partir de esta definición el sistema puede ser evaluado por los alcances de las políticas públicas, por lo tanto, se establece una relación causal entre crisis y gobernabilidad puesto que al ser las políticas públicas fundamentales, se convierten en objeto de valoración continua y por ello influyen de manera directa en el grado de confianza que los ciudadanos depositan en el sistema. Por lo que se puede señalar que el estatuto de las políticas públicas debe realizarse desde una perspectiva comparada, respondiendo a las interrogantes de cómo, por qué y cuáles son los efectos que los diferentes gobiernos perciben a través de las formas de acción o de inacción particulares, para resolver los problemas que se

presenta en la sociedad. Aguilar sostiene que la expresión polémica y programática de:

[...] gobernar por políticas públicas respondió fundamentalmente al propósito de reivindicar y restablecer el carácter público del gobierno y la administración en oposición a las formas particulares de gobernar y administrar que con gran frecuencia fueron características del régimen post revolucionario. A través de variados esquemas patrimonialistas, cooperativos y clientelares la disciplina de políticas públicas encajó perfectamente en el clima de insurgencia civil y política de los años ochenta. Comenzar a reivindicar lo público significa recordar y reclamar al gobierno la conexión esencial que debe mantener con su público, con su ciudadanos así como recordarle la naturaleza de su función, orientada a la seguridad y el bien común del conjunto de la comunidad sin exclusiones y favoritismo notorios del viejo régimen autoritario (Aguilar, 1999: 3-4).

De igual forma surgen otros actores, inmersos en la sociedad civil, que contribuyen a configurar una política más plural, autónoma y competitiva. Una intervención fallida puede agravar los problemas, por lo que cuenta la calidad de las políticas públicas (de consenso, corrección y factibilidad en su formulación, implementación, impacto y valoración) se trata de averiguar cómo ciertos problemas sociales se convierten en agenda de gobierno.

El programa, las acciones y las etapas que éste implica, constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Pero como acertadamente nos recuerda. Thomas R. Dye por su parte y al ser citado en el Manual de Ciencia Política (En De León, 1997, Caminal, 1997) una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas la falta de acción se puede considerar como una actuación. Retomando de nuevo el concepto de política pública, ésta puede definirse como un programa de acción realizado incluyendo a la ciudadanía y a la autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental.

## 1.3 Enfoques de las políticas públicas

El análisis de políticas públicas implica todo un proceso y puede centrarse en:

- 1) Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema al tratar sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta etc.
- 2) La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos en intereses en el proceso de la política.
- 3) Los objetivos y las metas interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- 4) Los medios e instrumentos utilizados recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos para desarrollar la política (Tamayo, 1997: 282).

En el enfoque de la elaboración de políticas desde el modelo racionalista se intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos de precisión que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera sino la mejor. Simón (1957:34) elaboró el modelo racional de adopción de decisiones, modelo que se asemeja mucho al esquema de acción racional respecto a los fines de Weber. El modelo de Simon (1957) divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que de cumplirse dan lugar a una elección racional.

- a) Modelo top down: refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es que la decisión sea acatada y que la burocracia la cumpla en sus propios términos, es decir, la implementación de un programa concebida como maquinaria burócrata en movimiento cumpliendo diligencia y suministro las decisiones, constituye una transposición del modelo wilsoniano en relación con la esfera política y la esfera administrativa. La administración no es más que una variable dependiente de la política que ha generado el modelo de arriba abajo.

b) Modelo botton up donde el ciudadano entra en contacto con la acción pública, es el punto de distribución donde la política pública tiene éxito o fracasa. El problema de la implementación no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en que se produce. Este modelo refleja una concepción jerárquica de políticas públicas, lo que importa es la decisión y que ésta sea acatada y se cumpla en sus propios términos. Este enfoque surge a principios de los 70 y está respaldado por un buen número de estudios de caso.

Las políticas públicas incluyen un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. El entramado político administrativo tiene un valor descriptivo que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Además, la aproximación a la realidad administrativa a través del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un análisis instrumental que permite conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Las políticas públicas nacieron con un claro componente empirista y pragmático, y como una ayuda a la acción gubernamental, pasarán a formar parte del debate paralelo que se produce entorno al mundo de las ideas y de la teoría del Estado. Pluralistas, neo marxistas y neo corporativistas verán en las políticas públicas una nueva aportación a la construcción de sus propias teorías. Las políticas públicas se considerarán como un variable dependiente de la ideología, de los partidos políticos, de los recursos, etc., tanto en el caso de que los factores determinantes de éstas se consideren socio-económicos como políticos.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión contextualizó a la política pública como un producto (*output*) y parte de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, al tiempo que como señala D. Ashford constituyó una:

[...] saludable depuración de los apriorismos ideológicos" y cierto grado de consenso entre las distintas corrientes: "los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política (Aguilar, 1997:123).

Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y, en términos de hipótesis, se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

Una vez que se produce en la *policy science* el rechazo contra el racionalismo abstracto, se regresa a los modelos teóricos que ésta había refutado en sus orígenes. Las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento social y económico ya existente. La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado el científico se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia.



Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: a) el modelo pluralista-racional, b) burocrático-estatal y c) el neocorporativista e institucionalista.

- a) El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la *policy science* es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.
- b) El modelo burocrático estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, dado que se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque, y a pesar de las divergentes aproximaciones filosóficas que suponen, podemos incluir el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y estructuralismo.
- c) El modelo corporativista como el institucionalista ofrece una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista en el que la relación fundamental se produce

entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo la relación se produce entre los grupos y el propio Estado. La reinserción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la *policy science*, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo.

Más que una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. Es preciso distinguir dos componentes de políticas públicas: el análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que involucra la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto. La vertiente práctica, que incluye el análisis de las políticas públicas ha hecho posible la intersección y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios en la gestión pública incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público; y se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos.

En su línea de análisis de las políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporados a tales procedimientos de la singularidad y especificidad propia del sector público, se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos.

Otro modelo es el incrementalismo cuyo argumento central es que las decisiones se adoptan bajo esquemas pragmáticos que buscan “salir al paso”; más que obtener una solución global, es un enfoque que renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones, Otros autores como Chales Lindblom o Wildawsky, parten de la crítica a los métodos racionales, porque éstos no toman en cuenta la complejidad que entraña, tanto las decisiones como el proceso de la implementación.

Caminal sostiene “[...] que cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses partiendo siempre de ajustes incrementales, sobre decisiones tomadas anterior mente” (Caminal, 1996: 72). Por tanto, se puede definir al incrementalismo, como un patrón de comportamiento y cambio políticos que ocurren a pasos pequeños (sin importar el método de análisis).

El incrementalismo es un enfoque que estipula las decisiones políticas en curso depende en gran medida, de las decisiones previas. Por definición, las políticas incrementales desalientan el control, sea recurriendo la estrategia de desviarse de muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidas (Aguilar, 1993: 80)

Dicho lo anterior, el incrementalismo puede entenderse a partir de dos clases de análisis:

- Uno que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren solo incrementalmente de lo establecido (análisis incremental siempre).
- Otro que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de las cuales el análisis incremental es siempre solo uno.

El enfoque incrementalista pretende pequeños cambios, lo que genera un impacto leve de las variedades del sistema, se basa en acciones y en una evaluación de los resultados observado.

El incrementalismo es un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen en gran medida de las decisiones previas, por definición las políticas incrementales desalientan la controversia, recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriores establecidas (Braybrooke y Lindblom, 1963, citados por Aguilar, 1993: 8).

Las variables del incrementalismo son:

1. Metas propias
2. Imperativos estratégicos
3. Razones de ser

La meta del incrementalismo es producir modelos teóricos que se pueden usar para manipular y explicar el sistema, se basa en una argumentación teórica y epistemológica, lo cual permite construir cadenas causales entre los diversos fenómenos.

Finalmente en la teorización sobre las políticas públicas se presentan propuestas que no encajan en una sola corriente, como se aprecia, existen varios enfoques de las políticas públicas; algunos se sitúan en los contenidos de las políticas, y otros se han centrado en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas por lo que cobran importancia los actores y el sentido de la decisión.

## 1.4 Fases de las Políticas Públicas

Entre los trabajos vinculados a especificar las fases de las políticas públicas destaca el realizado por Bardach (1998), quien propone el camino de ocho pasos para el análisis de las políticas.

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos.
7. Decida.
8. Cuente su historia.

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto de partida [...] La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y la proyección de los resultados de las alternativas consideradas (Bardach, 1998: 14).

El autor nos muestra metodológicamente, pero no de una manera ortodoxa, una guía que podemos usar. Parte de lo más elemental como lo es la definición del problema hasta la culminación con la solución del mismo.

Por su parte Ruíz considera que “La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar decisiones gubernamentales para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de la política no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado” (Ruiz, 1999:15).

En el manual para la elaboración de políticas públicas el autor estipula seis pasos:

1. Identificar y definir el problema
2. Percibir las problemática actual y futura
3. Seleccionar soluciones
4. Establecer objetivos y metas
5. Seleccionar los medios
6. Implementación

Ruiz (1999) muestra que uno de los puntos más importantes en todo proyecto es la definición del problema, una vez identificado éste es factible proponer una o varias soluciones.

Uno de los autores que tiene una propuesta similar a la de Bardach, en problemas públicos y agenda de gobierno, es Tamayo Sáez (1997), porque desde su punto de vista las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno junto con los ciudadanos detectan la existencia de un problema que, por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar mitigar o variar el problema.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases (Tamayo, 1997):

1. Identificación y definición de problema
2. Formulación de las alternativas de solución
3. Adopción de una alternativa
4. Implementación de la alternativa seleccionada
5. Evaluación de los resultados obtenidos (Esquema 1.1)

### Esquema 1.1 Fases de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Tamayo (1997).

## 1.5 Implementación en las políticas públicas

Se define como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. En esta perspectiva la implementación es un proceso mediante el cual se pone en marcha un plan o programa en el cual se fijan las acciones entre los objetivos y los resultados, que se pretenden alcanzar.

Los estudios de implementación ayudan a comprender cómo es el ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica. A través de ellos se observa como los programas de una sociedad, están definidos por la intervención de diferentes niveles de Gobierno, o diferentes grupos afectados; y de la interacción de todos ellos depende el éxito de la puesta en marcha de un determinado programa. Es decir, hay una multiplicidad de participantes y de representaciones y puntos de decisión, que determinan la viabilidad para la ejecución.

Las preguntas esenciales para los evaluadores acerca de su labor son:

- a) ¿Cuándo? Incluye opciones, como la de emprender un estudio retrospectivo, o prospectivo, para localizar las causas originales del fracaso o el éxito de la implementación.
- b) ¿Dónde? Implica la decisión en cuanto al alcance de la actividad y la selección y sitios que van a estudiarse, así como el tipo y lugar del análisis (local o múltiples sitios).
- c) ¿Para quién? Responsabilidad hacia un patrón, una profesión o a un grupo de interés.
- d) ¿Qué? Vincula factores que van a valorarse; como es el alcance de las metas, la eficiencia, la capacidad de estructurar el proceso de la implementación, mediante objetivos claros y precisos.
- e) ¿Por qué? responde a las motivaciones para el estudio y al equilibrio de los intereses federales y locales (Apuntes de clase de Políticas Públicas).

Estas variables se interrelacionan, sobre todo porque los recursos pueden motivar una adecuada comunicación y legitimar la obligatoriedad de las políticas. Al mismo tiempo esta expectativa de alcanzar recursos puede promover la participación, como el apoyo o la antipatía hacia las políticas.

Por tanto, hay dos procesos de implementación. Uno de ellos es la serie de eslabones causales inicialmente percibida, formalmente delimitada y presuntamente esperada, requerida para que produzca un resultado conveniente; otro es el inesperado nexo de casualidad que se desarrolla realmente en el curso de la implementación.

Esta imagen de la implementación doble (previsora y elástica), se complica más por la acción de los cambios descendentes que ocurren en los niveles de



organizaciones gubernamentales y sociales durante la implementación de los planes de acción en tres dominios (Walter Williams: 6-9):

- a) El dominio de la decisión en donde se producen “las grandes decisiones”.
- b) El “dominio administrativo y de apoyo”, que se desenvuelve a nivel administrativo federal, estatal o municipal.
- c) El “dominio de los operadores”, en el cual, las organizaciones de suministro de servicios sociales tratan directamente con los participantes del proyecto.

La implementación se entiende como el proceso para conseguir los impactos deseados en la población, de tal modo que el ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Tamayo menciona que “[...] en los sistemas democráticos los productos de la evaluación tendrán diferentes utilidades políticas y a su vez se tendrá que, explicar las decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados y legitimar con resultados las decisiones” (1997: 306).

Ante lo expuesto queda claro que para tomar una decisión sobre las políticas públicas es necesario brindar un panorama amplio de las posibles soluciones antes de establecer una decisión final, ya que tanto los actores y el contexto, determinan la actuación de los decisores de la política es por tanto que el estudio de la actividad gubernamental a nivel municipal es de gran relevancia, ya que estos espacios son los más adecuados para emprender el análisis de la toma de decisiones e influir en la solución de los problemas locales.

Dentro de los niveles de gobierno que posee la administración pública, sin duda para la investigación es imperante resaltar lo que respecta a nivel municipal por ser este el marco por excelencia de la convivencia civil, además por ser ésta la

base de la división territorial y de la organización política del estado, investida de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en territorio con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de la hacienda pública en términos del artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Salazar,1992: 47).

El municipio debe desarrollar su actuación bajo una lógica estratégica en la construcción de políticas públicas orientadas a crear sus propias condiciones de implementación y alcanzar de este modo mejores resultados y beneficios y subsanar las problemáticas de manera eficaz y eficiente. Las políticas públicas son aquellos cursos de acción que realiza el gobierno, para resolver los problemas de manera inmediata, dando respuesta a las habitantes que cohabitan en la demarcación.

Dicho lo anterior es importante resaltar que los gobiernos municipales buscan atender las demandas de los ciudadanos en base al establecimiento de la agenda, en ésta se sitúan los problemas en base escala de prioridades en la que se determina cual o cuales deberán ser resueltos a la brevedad o con adecuación de tiempos. Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración pública municipal es la atención a las necesidades colectivas y una de las funciones del ayuntamiento está encaminada a la prestación de los servicios públicos.

## **1.6 Servicios públicos**

A partir del Renacimiento, autores como Bodino, Campanella, Maquiavelo y Hobbes se refirieron al papel y a las principales funciones de lo estatal, a la vez que se plantearon su esfera de acción, donde la defensa y la seguridad, la salvaguarda de la paz interior, las actividades diplomáticas y los sistemas penitenciarios se convirtieron en los primeros servicios públicos. Así mismo, cuando se hablaba del pacto social se entiende como la delegación del poder

personal y la sumisión del poder estatal siempre y cuando fuese capaz de proporcionar a todos los habitantes los servicios que garantizaran su seguridad.

En el siglo XIX el concepto que privó acerca de las atribuciones estatales se refería a dos categorías de los actos del Estado: Los actos de la autoridad y Los actos de la gestión a esta clasificación se remite a Francia, donde a partir de la segunda década del siglo XX los autores como Duguit, Jeze y Bonard formularon, de acuerdo con las tendencias de su tiempo la llamada teoría del servicio público.

Actualmente se considera a los servicios públicos como la acción administrativa del Estado, esto es como la gestión de la administración pública. Es decir, son las actividades fundamentales que incluyen la prestación, ejecución del mandato, la procuración de los derechos y la atención a la ciudadanía, enfocadas a la satisfacción de las necesidades y demandas sociales. Si los resultados son eficaces y acordes con las demandas de los servicios se garantiza en cierto modo la legitimidad de un gobierno.

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da la vida es alcanzado, o si sus rendimientos pertenecen y atiende ante los imperativos públicos que tiene encargados El grado de alcance de tal objeto es variable y por consiguiente, también es variable el grado de gobernabilidad (Guerrero,1999).

### **1.6.1 Definición de servicios públicos**

La provisión de los servicios públicos son parte de la actuación gubernamental e incluye:

Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes porque su ejecución es indispensables para la realización y

desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental (INAP, 1997: 20)

Entre las características del servicio público destacan las siguientes:

- 1) El servicio público constituye una actividad técnica regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural.
- 2) Los servicios públicos son toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por particulares mediante concesiones, o una simple reglamentación legal en las que se determine las condiciones técnicas económicas en que deben prestarse a fin de asegurar se menos costo, eficiencia, continuidad y eficacia. existe un variado abanico de posibles servicios públicos prestados por cada municipio, dependiendo de la importancia poblacional, económica, cultural, social etc.

Así los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político a los ayuntamientos no solo para recibir ingresos fiscales, sino para legitimar el ejercicio del poder. Sin embargo, los servicios públicos también ejercen un servicio social, pues la presentación de los mismos repercute directamente en la calidad de vida de los habitantes un municipio.

### **1.6.2 Clasificación y características de los servicios públicos**

Los servicios públicos se clasifican:

- a) Servicios privados: Son los que se consumen individualmente y el usuario no puede adquirirlo sin el consentimiento del productor.

- b) Servicios de cuota: Se consumen de manera conjunta, pero los usuarios deben pagarlos, quienes no lo hagan pueden ser excluidos.
- c) Servicios públicos: Se utilizan en conjunto y es imposible excluir a alguien de su uso al beneficiarse mucha gente en forma simultánea, el mercado difícilmente puede proveerlos.

Así mismo, Fernández (2002) menciona que la base comúnmente aceptada por los tratadistas del tema para clasificar los servicios públicos en los municipios son las necesidades que se busca satisfacer a través de ellos. De esta manera se tienen los siguientes:

- Servicios públicos básicos
- Servicios públicos complementarios
- Servicios asistencia y bienestar social
- Servicios de protección y seguridad en la comunidad

El servicio público tiene las características:

- a) Continuidad y permanencia: La presentación de los servicios tiene como objeto la satisfacción de una necesidad constante de la sociedad, por lo que deberá siempre garantizarse su continuidad.
- b) Uniformidad: En la medida en calidad en que se proporciona: el incremento de las necesidades determina a su vez el aumento de los servicios públicos, en forma uniforme en lo que dé refiere a medida y calidad.
- c) Economía y bajo costo del servicio: Los costos de los servicios no deben ser excesivos, al grado que se dificulte su prestación o que resulte una carga para el municipio incosteable para el pago de los servicios.
- d) Igualdad: El servicio deberá prestarse de forma equitativa a todos los habitantes de la comunidad.
- e) Comodidad y facilidad: Para la presentación del servicio con los recursos

humanos, económicos y físicos disponibles (Mejía, 2002: 25).

La cobertura de los servicios públicos tendría que incluir a toda la población así que su justificación está sustentada en la medida que atiende las carencias a las demandas sociales.

[La provisión de los servicios públicos] Se relaciona directamente con la calidad de vida en la sociedad dado que su incidencia alienta o retrae a los hábitos civil y colectivo, su oportuna administración por parte de las autoridades públicas, se traduce en disminución de los conflictos políticos y sociales para asegurar la convivencia de la pluralidad y los acuerdos tengan cauces efectivos de realización institucional (Mejía, 2002: 27).

### **1.6.3 Criterios básicos y calidad en la prestación de los servicios públicos**

Los criterios que se derivan de las características antes mencionadas constituye en un aspecto importante para la prestación de los servicios públicos lo cuales son:

- a) Criterio orgánico: es el que sustenta la creación de la organización responsable de cumplir con el cometido de la prestación del servicio público (unidad administrativa de servicio público).
- b) Criterio material que produce el resultado concreto por la actividad del interés general que realiza la administración pública al tener el cargo la prestación de los servicios públicos (por ejemplo, los recursos financieros, humanos y materiales).

- c) Criterio Jurídico que condiciona la existencia de servicio público y su prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleve a cabo de acuerdo a un régimen jurídico especial.
- d) Criterio técnico que hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación de los servicios públicos como medio para satisfacer necesidades colectivas o generales (INAP,1985).

En síntesis, el servicio público contiene un conjunto de factores que le dan razón de ser como tal. Dichos factores basan en los siguientes aspectos:

- ❖ La organización y vinculación de los elementos disponibles para la prestación de los servicios públicos.
- ❖ La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación de los servicios públicos.
- ❖ Una base jurídico-administrativa que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos.
- ❖ Los instrumentos y mecanismos para alcanzar el propósito y objetivos en la satisfacción de necesidades sociales.

Actualmente la administración pública debe de asumir como un reto la modificación de prácticas obsoletas que en un futuro les permita definir un nuevo modo de actuar, debido a que la modernización de las instituciones públicas se fundamenta en la participación de la sociedad, y el gobierno debe estar convencido de mejorar los servicios que ofrece a la ciudadanía una de las tendencias que se ha estado presentando dentro de la administración pública, es impulsada basado en esquemas basados en una filosofía de calidad de los bienes y servicios que se proporciona por ello el término de calidad se encuentra plasmado en el lenguaje diario de las personas que conviven en una sociedad, para hacer referencia a diversidad de productos que se consumen y los servicios que se contratan o se reciben. Así mismo, la calidad que se requiere en

un servicio público puede conceptualizarse como: “La percepción que tiene un usuario acerca de la correspondencia entre el desempeño que sirve y sus expectativas, relacionada con el conjunto de elementos cuantitativos y cualitativos que desea percibir en el bien o en la prestación que lo solicitó” (GEM/Secretaría de Administración, 1994: 34).

La calidad en los servicios públicos es una exigencia constitucional y es una obligación irrestricta de la Administración Pública y además el recurso con que cuenta un Estado para compensar las desigualdades de la población a la que sirve, porque es la posibilidad real de que el conjunto de ciudadanos reciban los mismos servicios.

La calidad es un conjunto propiedades y características de un servicio, producto o proceso, que satisface las necesidades establecidas por el usuario, el ciudadano o el cliente de los mismos. La calidad de los servicios está relacionada con su presentación, utilidad y durabilidad, pues son valores intrínsecos a ellos en cuanto a los servicios públicos es intangible, se percibe al momento de recibirlos. Está relacionada con la atención, la cortesía, la amabilidad, la oportunidad, los conocimientos, la eficiencia, la eficacia, la corrección la rapidez. Depende de quiénes los producen y los prestan, es decir, se sustentan en la calidad que gestionan los servidores públicos. Por otro lado la satisfacción del usuario puede medirse en distintos niveles. Por ejemplo:

- 1) En la calidad percibida en la atención.
- 2) En la calidad de los procesos.
- 3) En la eficiencia de los tiempos de espera.
- 4) En las actitudes de respeto de los servidores públicos.
- 5) En la información brindada.
- 6) En las instalaciones ofrecidas.
- 7) En los servicios prestados.



Todo este conjunto de atributos se vinculan con la calidad total, que consiste en satisfacer las necesidades y deseos de los usuarios o ciudadanos y que se percibe en unos servicios de calidad, a hora bien, el impulso por implantar la calidad comprende todas las actividades que se realizan en la administración pública, es decir, desde la planeación, organización dirección y control, establecimiento estándares e indicadores que permitan conocer el grado de calidad que están haciendo las cosas.

En este sentido, la eficacia, se debe de relacionar con la tecnología, los medios y las prácticas que hayan probado tener mayor capacidad de obtener resultados, en estudios controlados y suficientemente representativos y la calidad de los servicios públicos es un asunto político administrativo, económico y cultural que impacta en todos los ámbitos de un Estado nacional. Por tanto, el término se encuentra plasmado en el lenguaje diario de las que conviven en una sociedad, para hacer referencia a la diversidad de productos que se consume y los servicios que se contrata o se reciben. Por lo que las instituciones de la administración pública conjugan intrínsecamente la calidad y eficacia dentro de un servicio público.

En este capítulo se abordaron tanto los antecedentes como los referentes teóricos de las políticas públicas. Así mismo, se destacaron algunas definiciones, enfoques y fases de las políticas públicas, que incluyen desde el diagnóstico hasta la ejecución de las mismas. Se destacó la importancia de los servicios públicos como parte de la administración pública municipal, que es la instancia más próxima a ciudadanía. A través de los servicios públicos se puede verificar cómo se ejecuta la política pública. Así mismo, tuvo gran valor destacar el origen de los servicios, pues en ellos se plantea la esfera de acción gobierno municipal, con base en los criterios básicos (calidad y eficacia) que otorgan el sentido jurídico y social de los mismos.

## **CAPÍTULO II**

### **EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL**

Dentro de las transformaciones más importantes que vive la sociedad en este inicio de siglo se ha manifestado la revaloración de lo local por ser este el marco por excelencia de la convivencia civil y humana es por ello que todos los análisis que partan de los municipios son de gran relevancia. De ahí la importancia de analizar el Programa Integral de los Residuos Sólidos del Municipio de Nezahualcóyotl. El tema es trascendental para la administración pública municipal, ya que no solo permite identificar las características propias de la implementación del programa, también brinda un punto de referencia para entender la circunstancia estatal. Por tanto, es necesario resaltar algunos aspectos de Netzahualcóyotl y del objeto de estudio constituido por el distrito XXV del mismo municipio.

#### **2.1 Características Geográficas y Socioambientales**

Nezahualcóyotl<sup>1</sup> es un término que procede de la lengua náhuatl: Nezāhualcoyōtzin (que deriva de Nezāhual -ayuno- y Coyōtl -coyote-) y significa “Coyote que ayuna”. Fue nombrado así en honor a Nezahualcóyotl, tlatoani de Texcoco. El gentilicio de los habitantes del municipio es Nezahualcoyotlense, el emblema o escudo del municipio no se encuentra reglamentado por ninguna ley. Los emblemas propuestos por las administraciones municipales a través de los años basan sus diseños en las referencias ofrecidas por los códigos: Ixtlilxóchitl, Durán y Xólotl: la cabeza del emblema corresponde a un coyote del cual pende un pectoral real.

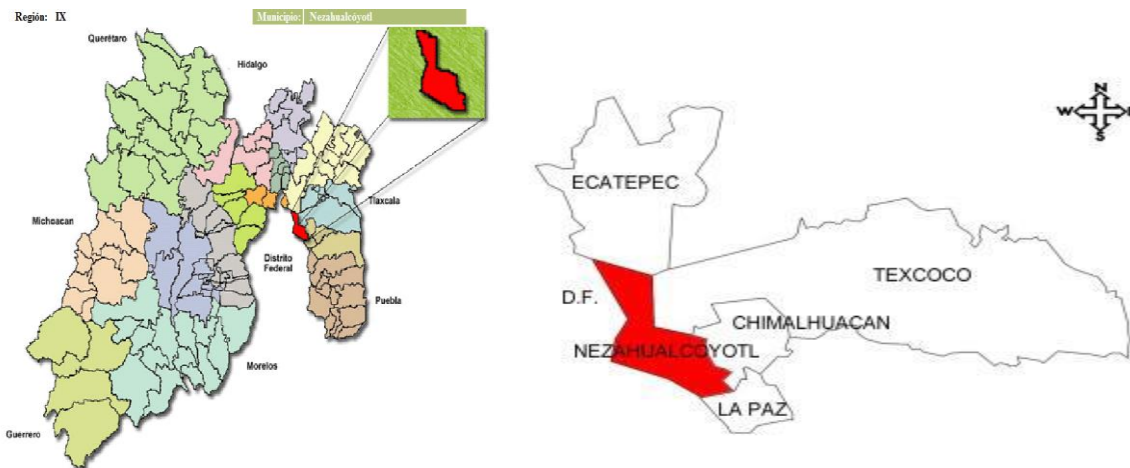
---

<sup>1</sup> Parte de la información de este capítulo se recuperó de las siguientes páginas electrónicas: <http://www.neza.gob.mx/> y <http://es.wikipedia.org/wiki/Nezahualc%C3%B3yotl>.

Nezahualc6yotl es uno de los municipios m6s representativos del oriente del Estado de M6xico, posee una superficie de 63.74 km y una poblaci6n de 1,109, 363 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.) El municipio, creado hacia la mitad del siglo XX, ocupa parte de los terrenos del antiguo Lago de Texcoco, y est6 situado a una altura de 2,220 msnm y pertenece a la regi6n III Texcoco, subregi6n II y forma parte de la zona conurbada de la ciudad de M6xico.

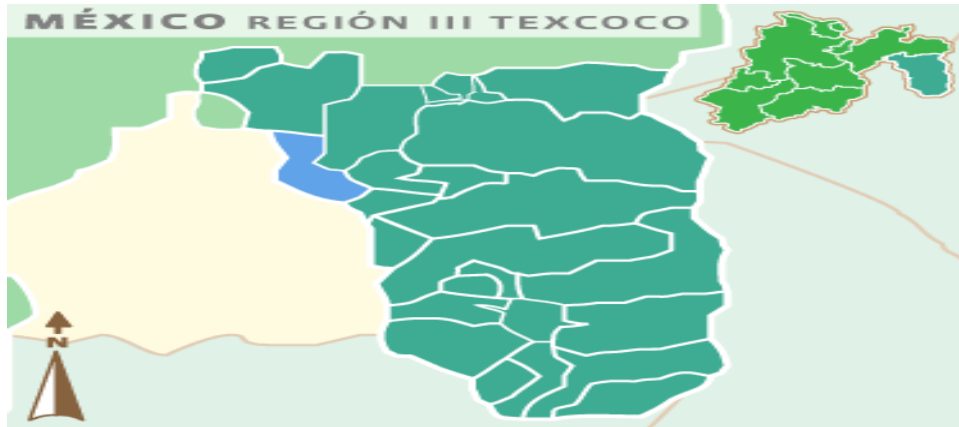
El municipio pertenece a la zona metropolitana m6s densa del país y se localiza al oriente del Distrito Federal y del Estado de M6xico. Sus l6mites territoriales con otras entidades son: al norte con el municipio de Ecatepec; norponiente con la delegaci6n Gustavo A. Madero del Distrito Federal; nororiente con el municipio de Texcoco; al sur con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa del Distrito Federal; al oriente con los municipios de La Paz y Chimalhuac6n y al poniente con la delegaci6n Venustiano Carranza del Distrito Federal (Mapa 2.1).

**Mapa 2.1 Ubicaci6n Geogr6fica del Municipio de Nezahualc6yotl**



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal del H Ayuntamiento de Nezahualc6yotl 2009-2012

## Mapa 2.2 Región III Oriente



Fuente Plan de Desarrollo Municipal del H Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2006-2009

El municipio de Nezahualcóyotl constituye la Región IX del Estado de México y se encuentra localizado en la Macro región III Oriente del mismo Estado (mapa 2.2). El municipio forma parte de la región hidrológica denominada Alto Pánuco Estadística y Catastral del Estado de México y se localiza en la cuenca del Río Moctezuma (subcuenca del Lago de Texcoco y Zumpango) (INEGI, 2010)

El sistema hidrológico del municipio se encuentra vinculado a los canales de desagüe (receptores de las aguas residuales de la zona): Río Churubusco, Río de la Compañía y Río de los Remedios, y el lago artificial localizado en el Parque del Pueblo ([www.neza.gob](http://www.neza.gob)).

El municipio se localiza en un ecosistema bastante variable y complejo, lo que hace necesario realizar un estudio para prever los riesgos hidrometeorológicos, geológicos, etc., que pueden en determinado momento afectar la estabilidad y seguridad del municipio. Debido a esto es importante analizar, y realizar acciones preventivas para neutralizar o reducir los efectos que pudieran afectar tanto al medio ambiente como a su población.

La clasificación de la capacidad del territorio para usos urbanos y no urbanos está claramente definido; sobre todo porque incluye límites perimetrales, como el canal de la Compañía, el Bordo de Xochiaca y la Prolongación del Periférico, que contribuyen a prevenir el crecimiento urbano ilegal, así como los asentamientos irregulares que pudieran surgir.

La densidad de ocupación del territorio municipal para usos urbanos está saturada al 100%, no existen grandes reservas de suelo y las presiones de crecimiento solamente se registran apuntando hacia el norte de la zona centro, es decir, hacia los terrenos que actualmente son ocupados por los tiraderos.. se cuenta con el complejo de comercial y de servicios denominado “Ciudad Jardín Bicentenario”. Hasta ahora la zona norte del municipio no registra alguna presión de crecimiento urbano, que es precisamente donde se ubican los únicos espacios abiertos y que podrían ser considerados como tentativos para ser ocupados por asentamientos irregulares. Dichos predios pertenecen al proyecto hidrológico del ex-vaso de Texcoco y su finalidad está destinada al equipamiento urbano necesario para la zona urbana habitacional.

El desarrollo del municipio, deberá visualizar, realizarse en equilibrio y de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano Municipal, considerando la complejidad del municipio y la necesidad de conservar las zonas de Reserva Ecológica, presenta limitantes como son: la carencia de espacio y de adecuación del suelo para el desarrollo de actividades agro-productivas, así como la falta de espacio para la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano.

Cuenta con características edafológicas que en algunas zonas limitan el crecimiento vertical, la situación de fragilidad socio-económica de gran parte de la población de que se encuentra inmersa en el mercado informal de trabajo y la vulnerabilidad territorial ante inundaciones y fenómenos geológicos, así como sismos y asentamientos (hundimientos) diferenciales del terreno, debido a la desecación del lecho lacustre donde se encuentra alojada la totalidad del territorio

municipal. Tales deficiencias pueden ser revertidas mediante la articulación de acciones estratégicas en materia ambiental, urbana, económica y social que busquen la solución integral de las limitantes antes descritas.

Es necesario considerar dichas limitaciones como un factor que oriente las políticas públicas municipales hacia los aspectos más agudos de la problemática, tales como la adecuación del sistema de drenaje municipal, y la reglamentación de las áreas libres cubiertas con materiales permeables que permitan la filtración del agua pluvial hacia el subsuelo.

Los usos de suelo se encuentran clasificados como a continuación se describe:

**Cuadro 2.1 Usos de suelo**

	<b>Superficie (Km2)</b>	<b>Principales Características y Problemas* que presenta el uso de suelo</b>
Agrícola de Riego	0	No existen condiciones óptimas para la agricultura
Agrícola de Temporal	0	No existen condiciones óptimas para la agricultura
Forestal	0	No existen zonas forestales por estar urbanizado casi en su totalidad
Pecuario	0	No existen zonas forestales por estar urbanizado casi en su totalidad
Urbano	6,344	Zona Urbana al 100%
Uso Especial	0	
*Los Principales problemas que se observan en este rubro son los procesos de erosión, causados por los desmontes agropecuarios, cambio de uso de suelo (Pasa de Forestal a Agrícola o Pecuario), Factores Climáticos (Erosión Hídrica y Eólica), Problemas legales de tenencia e irregularidad.		

Fuente: Plan Municipal de Nezahualcóyotl 2006-2009

- 1) **Superficie agropecuaria.** No es apto para las actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, silvicultura), sin embargo, reúne condiciones para soportar actividades directamente relacionadas con la instalación de rellenos sanitarios, reciclaje e industrialización de basura y otras actividades relacionadas.

**2) Superficie forestal.** Prácticamente la totalidad del territorio municipal está ocupado, no existen grandes reservas de suelo y las presiones de crecimiento solamente se registran apuntando hacia el norte de la zona centro, en los terrenos que actualmente son ocupados por los tiraderos, los cuales actualmente no brindan condiciones de seguridad para su ocupación. Por lo que no existen zonas forestales.

**3) Superficie urbana.** En Nezahualcóyotl el uso actual del suelo está distribuido de la siguiente manera: uso urbano (83.63%), industrial (0.37%) y suelo erosionado (15%) correspondiente al vaso del ex- Lago de Texcoco. La zona urbana del municipio se destina principalmente para vivienda. Nezahualcóyotl cuenta con 5 mil 165 manzanas y 220 mil predios distribuidos en las 86 colonias, de los cuales 171,775 mil están registrados en el padrón de contribuyentes siendo estos 182,401 propietarios.

Actualmente, Nezahualcóyotl tiene 86 colonias en un territorio de 63.44 km<sup>2</sup>, que se integró con la contribución territorial de los Municipios de Ecatepec, Chimalhuacán, Texcoco y La Paz. Cuenta con una Unidad Administrativa denominada Zona Norte (UAZN), en los límites con la Delegación Gustavo A. Madero y el Municipio de Ecatepec. Nezahualcóyotl cuenta con 5 mil 165 manzanas y 220 mil predios distribuidos en las 86 colonias, de los cuales 180 mil están registrados en el padrón de contribuyentes y los 40mil predios restantes no está regularizados.

Entre los predios que permanecen sin regularizar sobresalen los de la franja denominada "Canal de Sales", en la colonia Ampliación Ciudad Lago, en el que se encuentran sentadas 2 mil 500 familias, aproximadamente, así como otra franja en la Colonia Sol, invadida por 300 familias, de igual forma Col. San Agustín Atlapulco, con 30,000 habitantes aproximadamente.

## **2.2 Antecedentes históricos de Nezahualcóyotl**

En la década de los cuarenta se crearon las juntas de mejoramiento moral, cívico y material para resolver la falta de servicios, las cuales promovieron la independencia política y administrativa de las colonias. En 1945 se construyó el bordo de Xochiaca y el túnel de Tequixquiac. Esto propició la afluencia de más habitantes, formándose las primeras colonias, entre las que se encuentran: Juárez Pantitlán, México, el Sol y el Barrio de Juárez Pantitlán o San Juan.

En 1949 había aproximadamente dos mil habitantes, en 1954 aumentaron a 40 mil y carecían de todos los servicios. En 1953 para resolver la gran problemática a la que se enfrentaban en su conjunto las trece colonias del ex-vaso de Texcoco obligaron al gobierno del Estado de México a crear el Comité de Fraccionamientos Urbanos del Distrito de Texcoco. En 1954 el gobernador Salvador Sánchez Colín declaró ante el Congreso del Estado de México que había aproximadamente 40 mil habitantes asentados en las colonias del ex-vaso de Texcoco, cuyas tierras eran inapropiadas para el cultivo.

El 7 de noviembre de 1956 el mismo gobernador autorizó los fraccionamientos: Valle de los Reyes (2ª sección oriente), Evolución y Agua Azul. En 1959, la federación de las 33 colonias denunció las deficiencias del servicio público de agua potable y los servicios que no se habían proporcionado. Durante el período 1959-1963 el gobernador Gustavo Baz autorizó los fraccionamientos de las colonias Metropolitana, Modelo, Xochitenco, Nezahualcóyotl, San Mateito y Reforma.

En 1960 la Federación de Colonos del ex-vaso de Texcoco solicitó al gobernador Gustavo Baz su separación del municipio de Chimalhuacán y la creación de un nuevo municipio. Aducían que los 80 mil habitantes aspiraban a tener una vida social y política autónoma. En enero de 1961 insistieron al gobernador Gustavo Baz acerca de la imperiosa necesidad de contar con un



régimen municipal propio. El 20 de febrero de 1963, el gobernador Gustavo Baz sometió a la consideración de los diputados de la XLI Legislatura del Estado de México el proyecto de decreto para erigir el municipio de Nezahualcóyotl. La iniciativa fue aprobada el 3 de abril de 1963.

El 18 de abril de 1963 se expidió el decreto 93 de la XLI Legislatura por el que se erigió el municipio de Nezahualcóyotl, publicado el sábado 20 del mismo mes en la Gaceta de Gobierno del Estado de México. Otro dato importante se refiere al que el primer presidente municipal, fue el señor Jorge Sáenz Gómez Knoth, quien realizó la construcción del edificio destinado al palacio municipal, así como la edificación de mercados y centros de salud.

Durante la década de los setenta e inicios de los ochenta, se continuó atendiendo la regularización de la tierra en Nezahualcóyotl. En 1981 se construyó una unidad deportiva sobre una parte del relleno sanitario en el bordo de Xochiaca.

Durante el periodo 1983-1985, se construyó la Ciudad Deportiva y se creó la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl. En 1991-1993 Nezahualcóyotl contaba con 6,244 hectáreas de las cuales 5,293 eran urbanas (84%) y 1,051 correspondían a otros usos (Huitrón, 1988).

Durante la gubernatura de Enrique Peña Nieto (2005-2011) se inauguró Ciudad Jardín (complejo comercial, ecológico, educativo y habitacional), así como la ciudad deportiva de Netzahualcóyotl (con 76 canchas de futbol), en lo que era el Basurero del Bordo Xochiaca Netzahualcóyotl. El 28 de noviembre del 2007 se construyó un Centro de Rehabilitación Infantil (TELETON).

## **2.3 Infraestructura Social**

En el municipio existe una Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN), es una institución educativa creada por decreto del Congreso del Estado de México el 7 de septiembre de 1991, La Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl es uno de los últimos planteles creados por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM, 2007), y es una de las cuatro universidades que se encuentran en el Municipio de Nezahualcóyotl.

La Facultad de Estudios Superiores (FES) Aragón, UNAM, anteriormente llamada Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Aragón. Forma parte del Programa de Descentralización de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México y fue diseñada para recibir entre 15 y 20 mil estudiantes, fue Creada el 23 de septiembre de 1975, inició actividades l

En el conjunto administrativo también se encuentran agencias del Ministerio Público, oficinas de Correos y telégrafos, biblioteca, y a pocos metros, la Estación “Impulsora” de la línea B del Sistema de Transporte Colectivo Metro, inaugurada el año 2002. Se creó la denominada Ciudad Jardín Bicentenario para conmemorar el 200 Aniversario de la Independencia de México en el año 2010. También se han creado dos universidades: La Salle y Universidad Autónoma del Estado de México y se construyó un Centro de Rehabilitación Infantil (TELETON) (28 de noviembre del 2007).

## **2.4 Características Socio-Económicas**

El Estado de México cuenta con 15,175,862 habitantes, de los cuales 7,396,986 son hombres y 7,781,876 son mujeres. El municipio de Netzahualcóyotl, tiene 1,110,565 habitantes, 536,943 hombres y 573,622 mujeres (inegi.gob.mx, 2010).

El 48% de los habitantes de este municipio son hombres y el 52% son mujeres, y el 7.3% los habitantes del Estado de México viven en Netzahualcóyotl.

De acuerdo al Censo Nacional de Población 2010, en el cuadro 2.2 se observa que .2% de hombres y 4.3% de mujeres se declararon sin escolaridad. Solo 2% de los hombres y .2% de mujeres llegaron hasta el nivel preescolar. El 22.5% de mujeres y el 22.4% de hombres cursaron nivel primaria. Sumando los habitantes que no terminaron y los que culminaron el nivel secundaria, se encuentra que al 32% de hombres y 28.4 de mujeres. Por tanto, hay un mayor número de mujeres, que culminaron el nivel primaria, mientras que más hombres concluyeron el nivel secundaria. En cuanto a estudios posteriores al nivel básico, hay una diferencia de 1.5% entre mujeres (40%) y hombres (41.5%).

**Cuadro 2.2: Población de 12 años y más por tipo de escolaridad**

Entidad, Municipio Sexo	Población de 12 años y más	Sin escolaridad	Preescolar	Primaria	Secundaria			Primaria con Carrera Técnica	Pos educación básica
					1º	2º	3º		
Estado de México	11,478,761	513,188	28,145	211,460	373,271	507,508	2,745,938	63,745	4,113,134
Netzahualcóyotl	879,637	29,644 3.4%	1,987 2.2%	211,460 24.0%	26,694 3.0%	37,347 4.2%	202,962 23.0%	5,587 1.0%	357,975 40.0%
Hombres	419,898	9,807 .02%	808 2.0%	94,226 22.4%	14,477 3.4%	20,466 4.5%	101,832 24.2%	1,206 .3%	174,553 41.5%
Mujeres	459,739	19,837 4.3%	1,099 .2%	117,234 25.5%	12,447 2.7%	17,281 3.7%	101,130 22.0%	4,381 1.0%	183,422 40%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: INEGI)

En el cuadro 2.3 se observa que los porcentajes de Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Inactiva (PEI)

entre el Estado de México y Netzahualcóyotl, son similares. En el caso del municipio mexiquense el 54% de la población de 12 años y más es PEA, de ésta, el 94% tiene empleo, mientras que el 6% se encuentra desempleado. Al revisar los datos de hombres y mujeres (cuadro 2.3), se observan algunas diferencias relevantes. Por ejemplo, el 72% de hombres de 12 años y más, está ubicado en la PEA (95% con empleo y 5% sin empleo). Mientras que en el caso de las mujeres, sólo 39% se encuentra como población económicamente activa (96% con empleo y 4% sin empleo). El 61% del sector femenino está clasificado dentro de la población económicamente inactiva.

**Cuadro 2.3: Población de 12 años económicamente activa y no económicamente activa**

Entidad o municipio	Población de 12 años y más	Total Población económicamente activa	Población económicamente activa		Total Población no económicamente activa
			Ocupada	Desocupada	
Estado de México	11,478,761	6,124,813 53%	5,814,548 94%	310,265 6%	5,287,459 47%
Netzahualcóyotl	879,637	480,543 54%	457,542 95%	23,005 5%	392,087 46%
Hombres	419,898	300,984 72%	284,556 95%	16,428 5%	113,853 28%
Mujeres	459,739	179,563 39%	172,986 96%	6,577 4%	278,234 61%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI

A pesar de ser una ciudad joven, Nezahualcóyotl ha crecido rápidamente en todos los sentidos, ya que actualmente cuenta con una cantidad considerable de escuelas, universidades y preparatorias, así como de lugares de esparcimiento importantes como auditorios, parques, el estadio de fútbol Neza 86 y el Paseo Escultórico Nezahualcóyotl. Se puede afirmar que un alto porcentaje de la

actividad económica en el municipio se concentra en el comercio de bienes y servicios en mercados, plazas y centros comerciales. Esto se debe a que un alto porcentaje de la población trabaja en la Ciudad de México, pero consume y adquiere productos dentro del municipio.

Hoy en día su desarrollo económico está evolucionando, siendo un punto en potencia, tanto en la industria, el comercio y la cultura. De igual modo, la administración local busca impulsar una zona especial parecida a Santa Fe para uso habitacional, comercial y recreativo, atrayendo a niveles de población con alto poder adquisitivo, aunque esto elevaría el costo de la vida de quienes habitan en los alrededores.

## **2.5 Gobierno**

El ayuntamiento de Nezahualcóyotl se conforma por:

- Presidente municipal
- Diecinueve Regidores
- Secretario del Ayuntamiento
- Dirección de Tesorería
- Dirección de la Contraloría
- Dirección de Administración
- Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Dirección de Desarrollo Social
- Dirección de Servicios Públicos
- Dirección de Seguridad Pública
- Dirección de Comunicación Social
- Unidad Administrativa Zona Norte
- Organismo Descentralizado de Agua Potable y Alcantarillado
- Presidencia del DIF Municipal

De conformidad al artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal, las comisiones son determinadas por el ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

Serán permanentes las comisiones:

- De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal.
- De planeación para el desarrollo que estará a cargo del presidente municipal;
- De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;
- De agua, drenaje y alcantarillado;
- De mercados, centrales de abasto y rastros;
- De alumbrado público;
- De obras públicas y desarrollo urbano;
- De fomento agropecuario y forestal;
- De parques, jardines y panteones;
- De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- De turismo;
- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población;
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

## **A) AUTORIDADES AUXILIARES**

Son autoridades auxiliares del municipio, delegados y subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana. Los delegados y subdelegados, son elegidos por votación, duran en el cargo tres años. Sus funciones son ejercer, en las respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en los reglamentos respectivos.

## **B) REGIONALIZACIÓN POLÍTICA**

En el territorio municipal se encuentran los distritos electorales federales XX, XXVIII, XXIX, y los distritos electorales locales XXIV, XXV, México II, y XLI. El municipio es cabecera de distrito tanto en los DISTRITOS federales como locales.

### **REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL:**

- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento de Hacienda Municipal
- Reglamento de Limpia
- Reglamento de Desarrollo Municipal
- Reglamento de Seguridad Pública
- Reglamento de Mercados
- Reglamento de Panteones

En este capítulo se abordaron las principales características del municipio de Netzahualcóyotl, en términos, geográficos, históricos, socioeconómicos y políticos. Fue importante incluirlos porque permite considerar el contexto en que se desarrolla la población, el gobierno municipal y, en particular, programas como el de manejo de residuos sólidos.

## **CAPÍTULO III**

# **PRODUCCIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE NETZAHUALCÓYOTL**

Hoy en día el estudio de los municipios es de gran relevancia ya que éstos trascienden más allá de sus localidades. Representan un sitio de análisis vital para entender la heterogeneidad y diversidad de las transformaciones políticas y los problemas, dada su cercanía física y social con respecto a la ciudadanía.

Por ello describir y analizar la situación que se presenta en el municipio con respecto a la implementación del Programa Integral de los Residuos Sólidos en el Municipio de Nezahualcóyotl, denota una trascendencia esencial para la administración pública, ya que no solo permite identificar, la efectividad que tuvo en el periodo de 2009-2012 en relación al tema de la basura, sino que también brinda un punto de referencia para entender futuros programas enfocados a el mejoramiento del medio ambiente.

### **3.1 Definición de los residuos sólidos**

En la actualidad el país enfrenta una serie de problemas relacionados con la generación, el manejo y la disposición final de los residuos sólidos municipales, debido al aumento de la población y al incremento de consumo de productos industrializados de uso diario, lo cual ha provocado el desecho de empaques principalmente de envolturas no biodegradables, y que por tanto, dañan al ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988) define como “Residuo: cualquier material generado en los



procesos de extracción, beneficio, transformación, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó” y considera “Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente” (LGEEPA: 1994: 6). Es importante incluir a los residuos peligrosos, porque no sólo las industrias los producen y manejan, sino también la propia población, en el ámbito de sus hogares, los tiene a su alcance.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) publicada en el año 2003, considera en su artículo 5 como Residuo al “Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven” (Citado en Funes, 2004: 41). En la misma Ley se consideran como Residuos Sólidos Urbanos a:

Los generados en casas habitación, que resultan de la eliminación de materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos provienen de cualquier actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole (Citado en Funes, 2004: 41).

Como se observa, la definición de residuo por parte de la LGPGIR, incluye a residuos sólidos y semisólidos, así como a los líquidos o gases contenidos en recipientes, por tanto, es una versión más específica que la de la LGEEPA en cuanto al tipo de residuos, además de que se señala la posibilidad de valorización a partir de la recuperación de productos, tratamiento específico para evitar una

eliminación incontrolada, cuando el residuo no tenga posibilidad de reusarse o reciclarse, lo cual no se incluye en la LGEEPA.

También se considera como basura a los objetos inútiles, lo cual presupone el deseo de eliminarlos, ya que no se atribuye suficiente valor para conservarlos. “La basura sugiere suciedad, falta de higiene, mal olor, desagrado a la vista, contaminación, fecalismo, impureza y turbiedad” (Deffis, 1991). Esta última concepción de la basura es la que predomina en buena parte de la población, ello se debe principalmente a la falta de separación de la basura, puesto que si se mezcla basura orgánica con inorgánica, además de que se ocasiona contaminación visual por el mal aspecto, se generan malos olores producto de la putrefacción.

Por tanto, los residuos sólidos son las partes que quedan de algún producto y que se conoce comúnmente como basura. En general, es el resultado de la descomposición o destrucción de artículos generados en las actividades de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización o tratamiento, y cuya condición no permite incluirlo nuevamente en su proceso original de forma directa.

### **3.1.1 Origen de los residuos sólidos**

La generación de los residuos sólidos en los municipios de acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, 1986), depende principalmente de:

- 1.- El nivel de vida de la población: es mayor el volumen de residuos en donde aquel es más alto.
- 2.- La forma de vida y los habitantes y sus costumbres.

3.- La estación del año de que se trate, ya que, por ejemplo, en otoño y en diciembre se produce más basura por la caída de hojas de los árboles y la temporada navideña, que es una época donde se incrementa el consumo de diversos objetos.

4.- El número de habitantes del municipio, la concentración de la población y su ingreso, así como la facilidad para consumir más productos (INAP, 1986: 10).

Lo cierto es que el modelo capitalista actual incide en el consumo excesivo de productos y servicios, a través de la publicidad y la mercadotecnia.

### **3.1.2 Tipología de los residuos sólidos**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública (1986) el residuo se puede clasificar en varias formas, en tanto por estado como por origen:

- a) Clasificación por estado: un residuo es definido según el estado físico en que se encuentre, existen por lo tanto 3 tipos de residuos: sólido, líquido y gaseoso. Un residuo también puede ser distinguido por sus características de composición y generación.
- b) Clasificación por origen: tiene que ver con la actividad sectorial que lo origine: residuo agrícola, industrial, etc.

También se encuentran los siguientes tipos de residuos:

Residuo común. El que se genera en lugares del dominio público o de uso común.

Residuos comerciales. Todo aquel que se origine en los establecimientos comerciales de cualquier ramo, oficina de servicio, salas de espectáculos, ya sea de personas físicas o morales, públicas o privadas.

Residuos de manejo especial. Aquellos que requieren sujetarse a planes de manejo específicos, con el propósito de seleccionarlos, acopiarlos, transportarlos, aprovechar su valor o sujetarlos a tratamiento o disposición final de manera ambientalmente adecuada y controlada

Residuos habitacionales. Los que se generan en casas habitación, en el quehacer doméstico y en el aseo de los hogares.

Residuos industriales. Son los generados en los procesos de extracción, transformación o producción industrial.

Residuos peligrosos. Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, o biológico infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

Residuos sólidos municipales. Aquellos que se generan en casa habitación, parques, jardines, vía pública, oficinas, sitios de reunión, mercados, comercios y establecimientos de servicios y no sean considerados como peligrosos conforme a la normatividad ambiental.

Residuos sólidos inorgánicos. Todo residuo que no tenga características de residuo orgánico y que pueda ser susceptible a un proceso de valorización para su reutilización y reciclaje; tales como vidrio, papel, plásticos, laminados de materiales reciclables, aluminio y metales no peligrosos y demás no considerados como de manejo especial.

Residuos orgánicos. Todo residuo sólido biodegradable. El volumen generado en el municipio es de 60,000 toneladas mensuales aproximadamente (Otero, 1992).

## **3.2 Características y manejo de los residuos sólidos en el municipio de Netzahualcóyotl**

En este y el siguiente apartado se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación ¿En qué condiciones se inició e implementó el “Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos para el municipio de Netzahualcóyotl” en el periodo 2009-2012?

La gestión de los residuos sólidos en los municipios es un complemento del ciclo del servicio de limpia, que constitucionalmente corresponde a la autoridad municipal realizarlo, de acuerdo con el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define a la limpia, como servicio público Municipal.

Los residuos sólidos son los desechos de basura generados por actividades de extracción y consumo, los cuales son susceptibles de un reproceso (Plan Municipal Netzahualcóyotl, 2009-20012). De acuerdo a los parámetros de basura producida por habitante (835 gramos), el municipio produce diariamente alrededor de 1,250 toneladas, sin embargo, a esta cifra se debe sumar la de los mercados, la industria y la que se genera y que es captada en la vía pública, totalizando alrededor de unas 2,000 toneladas diarias, mismas que son enviadas al Sitio de Disposición Final. Una cantidad menor de desechos sólidos es captada por recolectores privados (burreros, bicicleteros, camionetas y vehículos de mayor tamaño) que cobran por el servicio. La generación de basura por quincena abarca aproximadamente 30,000 toneladas (Plan Municipal Netzahualcóyotl, 2009-20012).

En la zona norte del Municipio el servicio de recolección se realiza en dos turnos; este sector no cuenta con estaciones de transferencia, lo que produce un desgaste considerable de tiempo y recursos (humanos, económicos y materiales), ya que para llevar la basura al sitio de disposición final, los vehículos, deben acudir a la zona centro del municipio.

El sitio de disposición final, relleno controlado Neza I, era un tiradero a cielo abierto, y se convirtió en lo que hoy es Ciudad Jardín, donde se encuentra una gran plaza comercial, y un gran centro deportivo que cuenta con diversas instalaciones recreativas. También existe otro tiradero de desechos sólidos controlado en el Municipio, denominado Neza II, cuenta con una superficie aproximada de 36.6 has. Justamente dentro del relleno controlado Neza II, se trabajó en un “[...] interesante programa de producción de composta, como parte integral del proceso de Separación de Desechos Sólidos Domiciliarios. (Plan Municipal de Nezahualcóyotl 2006-2009).

La cobertura del servicio de recolección y disposición de desechos sólidos en el municipio atiende al total de las 73 localidades del territorio de Nezahualcóyotl. Para la proveer del servicio, el municipio se divide en cuatro zonas, la primera, se denomina Zona Norte, se delimita por el Distrito federal, el Municipio de Ecatepec y el Municipio de Atenco. La segunda se denomina Zona Centro o Poniente, ésta se delimitada por la Delegación Venustiano Carranza, la Delegación Iztapalapa, la Av. Bordo de Xochiaca y la calle de Dos Arbolitos. La tercera zona, denominada Zona Oriente, está delimitada por la calle de Dos Arbolitos, la Delegación Iztapalapa, el Municipio de los Reyes la Paz y el Municipio de Chimalhuacán, y la zona cuatro denominada Zona Poniente B, que delimita con la Delegación Iztacalco. Para dar atención a todo el municipio se cuenta con 98 rutas de recolección de basura, 138 camiones recolectores, 17 camiones roll-on y 5 barredoras.

También existe la prestación de servicios especiales a establecimientos comerciales, industriales, de servicios y similares que generan desechos sólidos y que se les realiza un cobro específico por la Recolección, Transporte y uso de sitio de disposición final Neza II, mismo que conforma un ingreso para las arcas del Ayuntamiento bajo los lineamientos establecidos en el Código Financiero del Estado de México y Municipios y el Reglamento de Limpia, Tratamiento y Disposición Final de residuos Sólidos del Municipio de Nezahualcóyotl.

Actualmente se tiene un padrón de aproximadamente 2,329 establecimientos comerciales.

El municipio cuenta con el servicio de barrido manual y mecánico. Es el medio por el cual se recolectan los desechos de áreas públicas, pasos peatonales, avenidas, calles, bocacalles, y demás áreas, de uso común. El servicio público de limpia de Netzahualcóyotl se encarga de la recolección de desechos. Así como de recoger, clasificar, agrupar o preparar residuos para su transporte. En cuanto a la transferencia de desechos, se busca integrar a las personas que realizan actividades de recolección de desechos sólidos (carretas) al programa de separación de desechos orgánicos e inorgánicos.

### **3.2.1 Programa Integral del Manejo de Residuos Sólidos**

Una de las mayores concentraciones de población están situadas en Nezahualcóyotl, en ella se gestan muchas problemáticas de corte ambiental. El municipio enfrenta diversos retos y problemas entre ellos el de manejo, recolección y disposición de los residuos sólidos, para darle solución la administración municipal (2009-2012) emprendió diversas acciones, una de ellas fue crear el Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos (PIMRS).

Siendo Presidente Municipal el Sr. Edgar César Navarro Sánchez (2009-2012), se creó el Programa Integral del Manejo de los Residuos Sólidos, mediante el acuerdo de cabildo número 115, por el cual se aprobó y autorizó la aplicación del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ramo 33, con el objetivo de fortalecer la prestación de los servicios públicos municipales. El Programa tuvo como principal finalidad, promover la cultura de la separación y clasificación de los residuos sólidos (orgánicos e inorgánicos) que se generan en el municipio, de tal manera que pudiera facilitarse su acopio, transporte, reutilización o reciclaje. Para

la ejecución de dicho programa se realizó la adaptación de pequeñas cajas colocadas en las partes laterales del camión recolector que resultaron ser “eficientes y sobre todo económicas” (Plan municipal 2009-2012) y se elaboró un tríptico con información básica vinculada con la separación de residuos sólidos.

En entrevista con el Director de Ecología del municipio (2009-2012), señaló:

*“El programa integral de manejo de los residuos sólidos [también] tuvo los siguientes objetivos:*

- ✚ Encaminar al municipio a un desarrollo sustentable*
- ✚ Mejorar la calidad de vida de los habitantes*
- ✚ Disminuir la generación de desechos*
- ✚ Inculcar el hábito de la separación*
- ✚ Mejoramiento del servicio de recolección*
- ✚ Dar tratamiento adecuado a las desechos*
- ✚ Cerrar y sanear los tiraderos.*

*Este programa atiende a tres rubros generación, recolección y tratamiento de los residuos sólidos (RS)” (Sr. Fernando López).*

Este programa se llevó a cabo a través de dos dependencias adjuntas al municipio, la de Ecología y la de Servicios Públicos. Al preguntar al encargado de la dependencia de Ecología lo referente a la infraestructura para concretar el Programa mencionó:

*“[...] se cuenta con 117 rutas atendidas por 4 corralones zonales y el servicio particular, el cual ha crecido de forma anárquica, en parte por falta de fuentes de trabajo y otra por la omisión de las autoridades de ofrecer servicio de calidad y que los residuos domiciliario son composición aproximada 30 orgánico y 70 inorgánico con estos datos duros se decidió poner en marcha el programa puesto que lo que se busca es que los ciudadanos se sumen a un desarrollo sustentable dentro del municipio” (Sr. Fernando).*



El Programa se desarrolló en dos etapas. En la primera se buscó adquirir la infraestructura de maquinaria y accesorios, herramienta y equipo necesario para el manejo adecuado de los residuos orgánicos, a través de un proceso de composteo para su aprovechamiento con un techo financiero de \$5,376,695.58. Se propuso además la adquisición de dos trituradoras de ramas, 3 camionetas de redilas de 3.5 toneladas, una retroexcavadora con cargador, un camión de pipa de 20,000 litros y camioneta tipo roll on. La segunda etapa, incluyó una campaña de difusión que pretendía concientizar a la población para su participación activa y dinámica en el programa (a través de un tríptico). Para ello se contó con un techo financiero de \$4,741,450.00.

En el momento de la implementación del mismo se estableció una multiplicidad de participantes y perspectivas. Entre éstos destacan las autoridades encargadas de este servicio y, los habitantes del municipio. Uno de los problemas que se identificó a partir de la investigación es que se pasó a la fase de implementación, sin realizar un diagnóstico de la problemática, sin realizar una consulta pública. Desafortunadamente, la problemática de la basura se agudiza en épocas de lluvia. Además se carece de un plan emergente, para el manejo de las explosiones del gas emanado por la basura confinada en sitios de disposición final. Desafortunadamente los servidores públicos conciben una realidad distinta a la que se vive en el municipio, sobre todo en cuanto a la recolección y separación de los residuos sólidos.

Para la realización del proyecto se planteó la elaboración de un tríptico (13 de febrero de 2012), a partir del cual las autoridades, pretendían que la ciudadanía comprendiera la importancia de la separación y comenzara a entregar su basura seleccionada por tipo de material (residuos orgánicos, vidrio, cartón, plástico, etc.) En el mismo tríptico se informaba que no se recogería la basura si no estaba previamente separada. Inicialmente, la medida creó un ambiente de inconformidad entre los habitantes del municipio, pues argumentaban que no conocían el programa y que las autoridades se limitaron a realizar una campaña de difusión

tan solo en los planteles educativos de nivel básico. De acuerdo a la encuesta realizada entre la población, se encontró que un tríptico es insuficiente para aprender a separar, y para dar a conocer el programa. Era necesario generar otras estrategias, que involucraran la participación de la población.

Los residuos sólidos son parte de la vida cotidiana, y se generan en hogares, como en los diversos sectores económicos. Particularmente en Nezahualcóyotl, se constituyen en un problema por sus efectos socioambientales, y porque las administraciones en turno, como la de 2009-2012, han buscado disminuir la problemática, a través de la implementación de programas. Los gobiernos municipales, como el analizado, se enfrentan a las dificultades de operación, temporales y de recursos humanos para realizar un política pública en relación con el manejo de los residuos sólidos.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL**

En este apartado se explica el método aplicado en la investigación, y se presenta el análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo. El cual consistió en visitas de observación a la zona de estudio, realización de entrevistas a funcionarios y empleados del municipio, así como la aplicación de una encuesta dirigida a una muestra de población de las colonias objeto de investigación, esto con el fin de identificar los obstáculos que limitaron la funcionalidad del Programa Integral de los Residuos Sólidos (PIRS) en el municipio de Nezahualcóyotl.

En este capítulo también se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación ¿Cómo participó la población en relación al Programa? y ¿qué conocimientos tiene la población de las colonias señaladas, en relación con el problema de la basura?

#### **4.1 Metodología**

La investigación sobre la implementación del PIRS en el municipio de Nezahualcóyotl y en específico en las colonias que conforman el distrito XXV (El Estado de México. El Sol, Las Flores, Las Virgencitas, Benito Juárez y El Palmar), se orientó a la obtención y análisis de información cualitativa y cuantitativa, relacionada con la forma en que los habitantes y los gobernantes visualizan, y se comportan frente al problema de la producción y manejo de basura en el municipio.

La investigación es de tipo descriptiva y se basó en el método analítico-sintético a fin de identificar los elementos constitutivos de un problema, es decir, actores y sujetos relacionados con la producción, manejo y disposición de los residuos sólidos en las colonias. Una vez identificados los factores económicos, políticos y sociales que influyen en el problema, se buscó integrar los elementos del fenómeno, para realizar propuestas desde el enfoque de las políticas públicas.

## **4.2 Técnicas e instrumentos de investigación**

Para la obtención de la información se recurrió a la técnica de información documental la cual permitió tener acceso a diversos textos escritos (libros, leyes, bandos y documentos oficiales expedidos por el Ayuntamiento), que constituyen un conocimiento más amplio sobre la problemática relacionada con el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

Así mismo se utilizó la técnica de observación, la cual permitió estar cerca de los actores involucrados, e identificar algunas deficiencias en cuanto al servicio público de recolección de basura. Otra técnica utilizada fue la entrevista semi-estructurada la cual fue dirigida a dos autoridades municipales del trienio 2009-2012, específicamente el Director de Ecología, y el Director de Servicios Públicos (ver anexo), así como a sus respectivas secretarías. De igual modo se entrevistó a un chofer del camión recolector, y a un recolector de casa en casa, con la finalidad de obtener información sobre el surgimiento e implementación del programa en las colonias. La relevancia de entrevistar a las secretarías fue que al estar basificadas, ellas permanecen dentro de las diversas administraciones por más tiempo, y en algunos casos manejan más información que los propios funcionarios.

Cabe aclarar que a pesar de que el cuestionario era bastante amplio, se encontró que los informantes, específicamente los funcionarios municipales, no

tenían el conocimiento suficiente para contestar todas las preguntas, por lo que algunas de éstas se quedaron sin respuesta, o con una respuesta insuficiente.

#### **4.2.1 Encuesta**

Se aplicó una encuesta a una muestra de los habitantes de las colonias señaladas, con el fin de identificar que conocimiento tenían acerca de la recolección, separación y disposición final de los residuos que producen en su domicilio, así como el nivel de conocimiento y participación en relación a la puesta en marcha del “Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos para el municipio de Nezahualcóyotl” (2009-2012).

Antes de la aplicación final, se piloteó el cuestionario con 25 residentes del Distrito XXV Electoral de Nezahualcóyotl. La percepción de los habitantes fue óptima y de gran interés en relación al instrumento.

De acuerdo con la lista nominal del 2011, se encontró que en del Distrito XXV electoral de Nezahualcóyotl habitan 184,497 electores. Para elegir a los sujetos a encuestar se utilizó un muestreo no probabilístico, observando los siguientes criterios: que la muestra fuera representativa en cuanto a sexo, para ello se seleccionó a igual número de hombres y mujeres. La siguiente condición fue que los informantes habitaran en las colonias seleccionadas. Se aplicaron 60 cuestionarios por colonia, excepto en dos, donde se aplicaron 70; de tal modo que la muestra final estuvo compuesta por 320 personas (160 hombres y 160 mujeres). La información se obtuvo entre los meses de octubre y noviembre del año 2012, ubicando los lugares concurridos como son los mercados, calles, explanadas y en el mismo Palacio Municipal.

El cuestionario (ver anexo) se diseñó en tres apartados, el primero de ellos incluyó datos socio demográficos (sexo, ocupación, estudios y la edad). El segundo se orientó a obtener información sobre el procedimiento de recolección de residuos sólidos (RS), su disposición final, así como el conocimiento de la población acerca de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos, y si se realiza la separación de residuos por tipo de material.

En este mismo apartado se indagó sobre la existencia de centros de acopio dentro del municipio donde se pudieran vender los residuos separados, y conocer quiénes consideraban que tenían la obligación de separar dichos residuos. También se incluyeron preguntas relacionadas con el Programa Integral de Manejo de los Residuos Sólidos.

En cuanto al tercer apartado se buscó determinar: la injerencia del gobierno municipal (2009-2012) en relación a la implementación del Programa Integral de Manejo de los Residuos; qué acciones llevó a cabo para disminuir la problemática, en función del manejo y disposición final de la basura en las colonias mencionadas. También se preguntó si los entrevistados estarían dispuestos a participar en un programa de gobierno municipal y un programa comunitario, vinculado a la separación de la basura. Cabe resaltar que esta es una pregunta medular para la investigación, ya que permitió conocer que propuestas tiene el ciudadano para reducir los problemas que genera la basura en estas colonias. Para el análisis se procedió a codificar la información obtenida, posteriormente se vació a través de en el programa SPSS. En el cuadro 4.1 se incluyen de manera resumida las estrategias metodológicas utilizadas durante la investigación.

**Cuadro 4.1**

**Elementos metodológicos**

Ámbito de análisis	Método	Criterios de selección de informantes		Técnicas				Instrumentos		
		Muestreo selectivo de informantes clave	Muestreo aleatorio simple	Sistematización documental	Entrevista semiestructurada	Observación	Encuesta	Ficha de trabajo u observación	Guía de entrevista	Cuestionario
Servicio público de recolección de basura en las colonias	X	X			X	X		X	X	
Programa de separación de residuos sólidos	X			X				X		
Nivel público: gobierno	X	X		X	X	X		X	X	
Nivel público: población	X	X	X	X	X	X	X		X	X

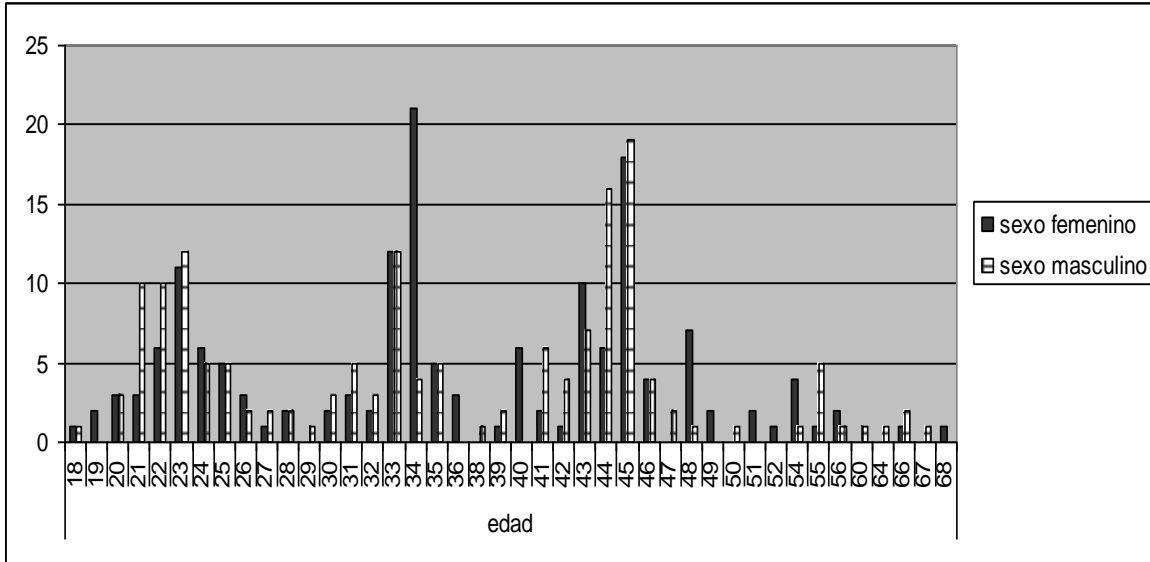
Fuente: elaboración propia

### 4.3 Análisis de la información

Las gráficas que se presentan a continuación fueron elaboradas a partir del análisis estadístico de la información obtenida a través de la encuesta.

**Gráfica 1**

**Sexo y Edad**

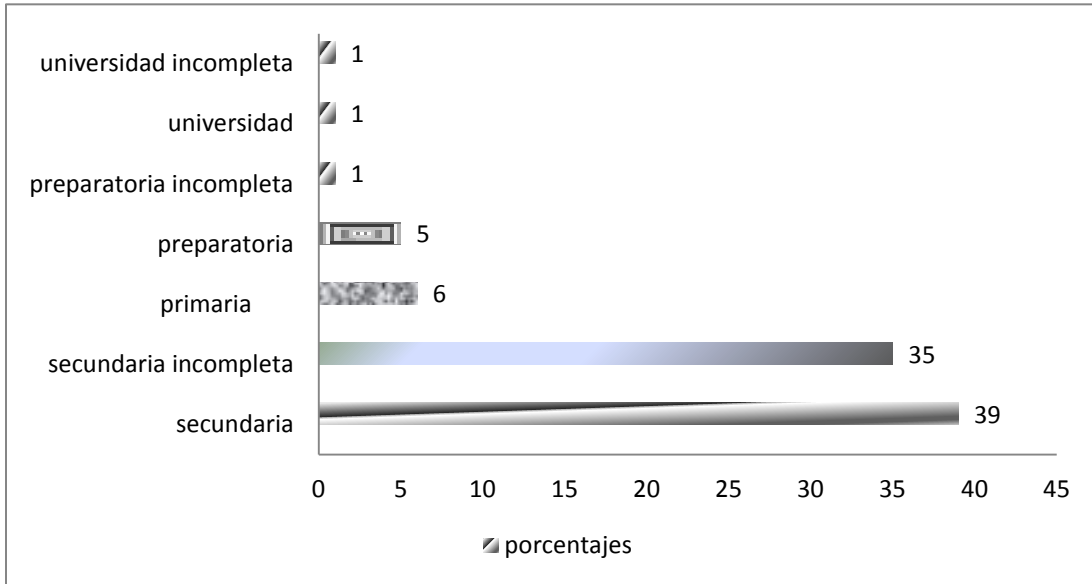


En la gráfica 1 destaca una amplia distribución en relación a las edades de los informantes. A partir del análisis estadístico del programa SPSS se identificó que el promedio de edad fue de 35 años, la edad mínima de 18 años y la máxima de 65.

Otro dato relevante es que el 6% de los encuestados tiene primaria completa, 39% tiene secundaria concluida, 19% cuenta con estudios secundaria incompleta, 35% preparatoria (gráfica 2). Y solo el 3% de los encuestados no tienen concluida la preparatoria y la universidad. Cabe mencionar que el nivel de estudios no infiere en el interés que mostraron los informantes por los problemas ambientales.

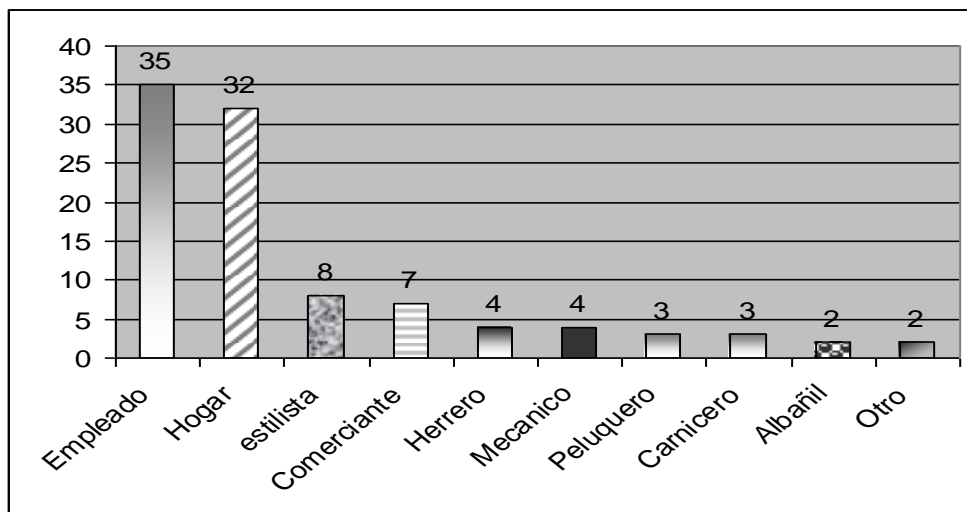


**Gráfica 2**  
**Escolaridad**

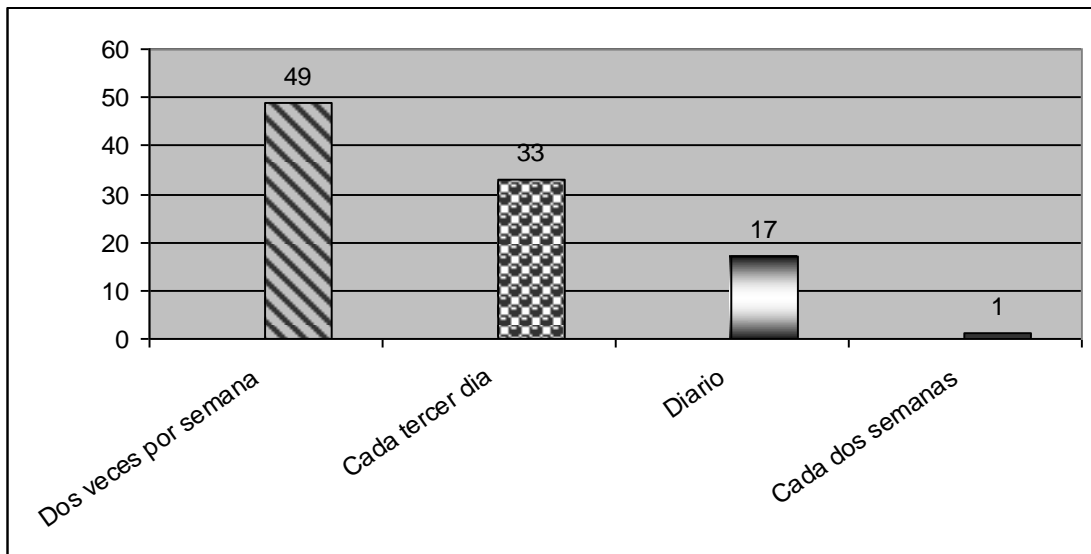


En la gráfica 3 se observa que un 35%, es decir la mayor parte de los informantes, son empleados, mientras que 32 % se dedican al hogar, 8% son estilistas, y el resto son comerciantes, estudiantes, mecánicos, herreros, albañiles y carniceros.

**Gráfica 3**  
**Tipo de ocupación (%)**



**Gráfica 4**  
**Periodicidad en la recolección de basura (%)**



En la gráfica 4 se puede constatar que el 2% de los encuestados/as señaló que el carro de recolección pasa cada semana; el 49% indicó que pasa dos veces por semana, 33% que pasa cada tercer día, y para el 17% pasa diario. Esto demuestra que para la mayoría, es decir, el 82% de los informantes considera que la recolección es constante.

En el cuadro 4.2 se observa que el 84% de los informantes opta por entregar sus residuos sólidos al camión recolector público, el 66% los entrega al camión particular y un 50% con el “burrero”<sup>2</sup>.

**Cuadro 4.2**  
**Tipo de transporte de recolección de basura (%)**

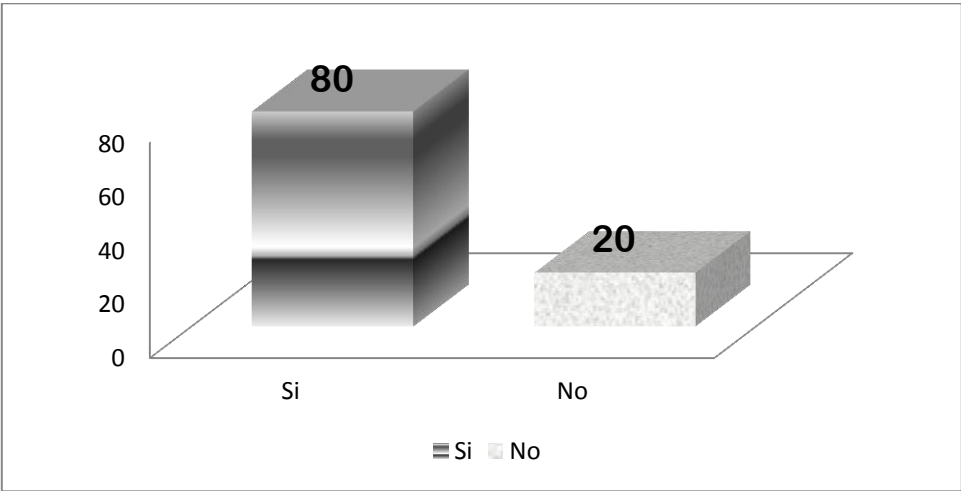
Tipo de transporte	%
Camión recolector público	84
Camión recolector particular	66
“Burrero”	50

<sup>2</sup> “Burrero: recolector de basura con una carreta hecha con una adaptación metálica en forma de caja, la cual es remolcada por un caballo o burro” (Programa Integral de Manejo de Desechos, 2005: 22).

En este mismo eje temático se indagó si existe el hábito de separar la basura por tipo de material. En la gráfica 5 se muestra que efectivamente el 80% los entrevistados si separa la basura en su domicilio, mientras que 20% no separa sus residuos. Este es un dato importante para la implementación de una política pública relacionada con el manejo y disposición de residuos sólidos, ya que la mayor parte de la ciudadanía tiene conocimiento y está conciente de la importancia de separar la basura.

**Gráfica 5**

**Separación domiciliaria (%)**



En el cuadro 4.3 se presentan el tipo de residuos que los entrevistados identifican como orgánicos. Los datos reflejan la necesidad de fomentar el conocimiento sobre las características de los residuos orgánicos, con la finalidad de que el 100% de la población los identifique y los pueda separar con mayor facilidad.

**Cuadro 4.3 Tipo de Residuos Orgánicos Identificados (%)<sup>3</sup>**

Tipo de residuo	%
Pan	43
Tortilla	38
Heces de animales	26
Pasto	23
Comida	21
Cáscaras	14
Papel higiénico	9

En el cuadro 4.4 se encuentran los tipos de residuos identificados como de tipo inorgánico. De igual modo, los datos reflejan el limitado conocimiento que tienen los entrevistados en cuanto a las características de los desechos inorgánicos. Algunos de los que se identifican con mayor facilidad son los más comercializables: cartón y papel, PET, metales, vidrio y aluminio. Al respecto, también se preguntó a los informantes si llevaban parte de sus residuos clasificados a algún sitio para su venta, el 32% contestó que sí, el 50% que no lo acostumbra y 1% no sabía. Esta información es importante para el municipio, ya que una tercera parte de la población, está realizando la venta de residuos clasificados, con el fin de complementar sus ingresos.

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que los resultados no reflejan una sumatoria de 100% en virtud de que se codificaron por separado las respuestas, de tal modo que un informante podía identificar y mencionar más de un tipo de residuo sólido orgánico.

**Cuadro 4.4 Tipos de Residuos Inorgánicos Identificados (%)<sup>4</sup>**

Tipo de residuo	%	Tipo de residuo	%
Cartón y papel	46	Cobre	14
Plástico PET	31	Pegamento	14
Metal	27	Llantas	14
Unicel	26	Ropa	13
Vidrio	25	Plástico	10
Residuos sanitarios	25	Tierra	7
Aluminio	23	Aceite	3
Zapatos	17		

Al preguntar las causas por las que separan los residuos, se encontró que 29% realiza la acción de separar con la finalidad de vender los residuos, 8% por higiene, 7% por disminuir la contaminación, 7% para cuidar el planeta tierra, 4% por mejorar la imagen urbana, 4% por educación ambiental y 3% por el cambio climático. Estos porcentajes reflejan la necesidad de que el gobierno municipal, contribuya a fomentar la educación ambiental sobre la importancia ecológica y social, que representa la clasificación y separación de los residuos sólidos.

En cuanto a las razones por las que los entrevistados no separan su basura destacan las siguientes: por falta de orientación, de tiempo, de costumbre, y porque es un trabajo que el municipio debe realizar.

Al preguntar a los encuestados sobre quien tiene la obligación de separar la basura domiciliaria, se encontró que para el 1% es obligación de la autoridad, para 48% es de la población y para 51% para ambos. En este caso se tendría que llegar a un consenso sobre qué obligaciones corresponde a cada sector. En el caso de la población, tendría la obligación de realizar la separación en su domicilio, diseñando ciertas estrategias para facilitar el proceso, donde todos los

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que los resultados no reflejan una sumatoria de 100% en virtud de que se codificaron por separado las respuestas, de tal modo que un informante podía identificar y mencionar más de un tipo de residuo sólido inorgánico.

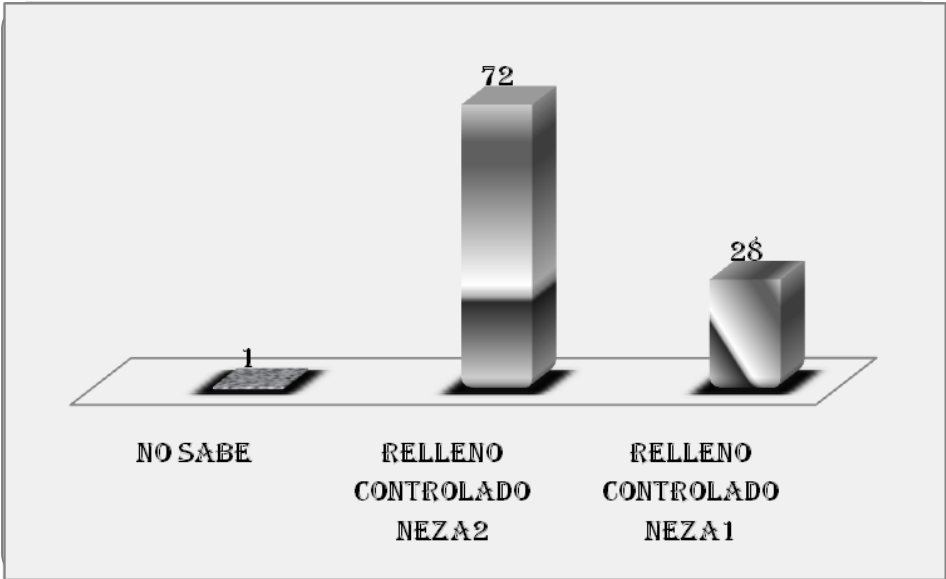
integrantes de la familia estén concientes y participen. La obligación del municipio es recoger la basura por tipo de producto, ya que si la revuelve se desalienta a la población.

Al vincular el tipo de ocupación con la conducta de separar los residuos sólidos domiciliarios, se encontró que son los empleados y quienes que se dedican al hogar, los que más contribuyen a la separación en un 57%.

En la gráfica 6 se observa si los encuestados conocen cuál es el destino final de los residuos sólidos que se generan en su domicilio. El 72% expresó que los residuos que producen se llevan al relleno sanitario Neza 2, mientras que para el 27% de los entrevistados considera que se llevan al relleno sanitario Neza 1. Y el 1 % no sabe.

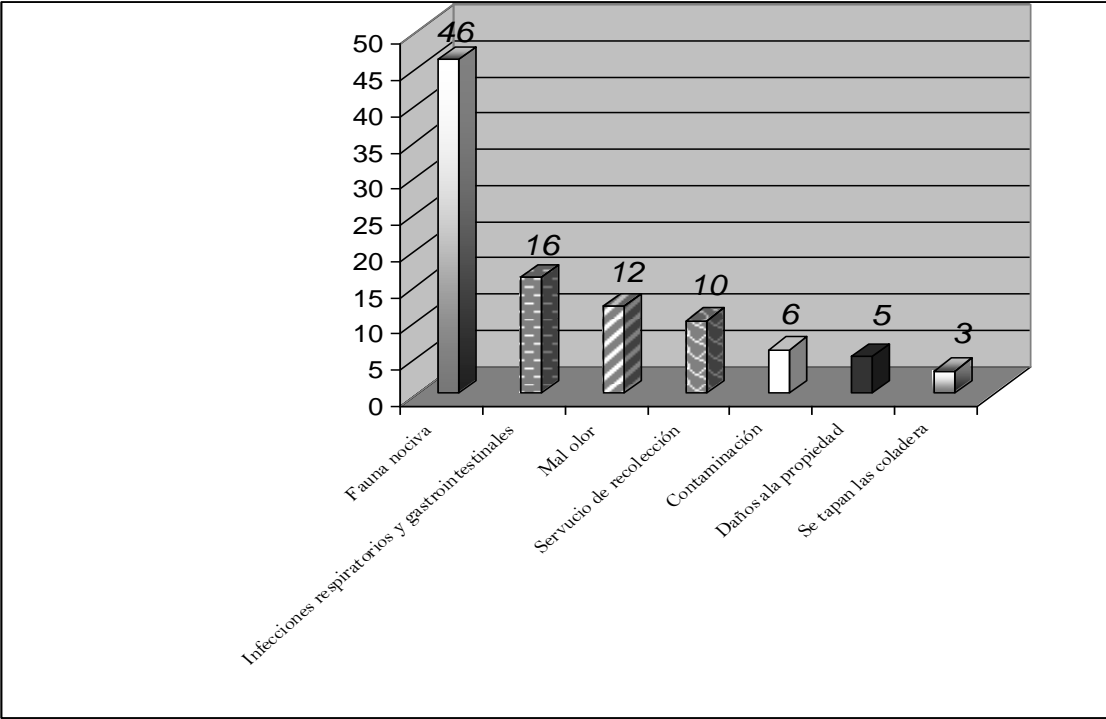
**Gráfica 6**

**Destino final de los residuos sólidos domiciliarios**



Este dato es relevante debido a que la población tiene claro en el municipio de Netzahualcóyotl existen dichos rellenos. Sin embargo, el relleno controlado Neza I, está clausurado, pues en dicho sitio se construyó lo que hoy se conoce como Ciudad Jardín. Y el relleno controlado Neza II fue clausurado en el 2011. Es importante resaltar, de acuerdo con uno de los entrevistados, que en el municipio se generan: “[Aproximadamente] 1200 toneladas al día, de las cuales el 46% es de materia orgánica, el 12% de plástico, el 8% de vidrio el 4% de otros metales. [En esos tiraderos se confinan] además todos los residuos que llegan de la Ciudad de México y otros municipios Mexiquenses” (Funcionario de Servicios Públicos)<sup>5</sup>.

**Gráfica 7**  
**Problemas provocados por la basura (%)**



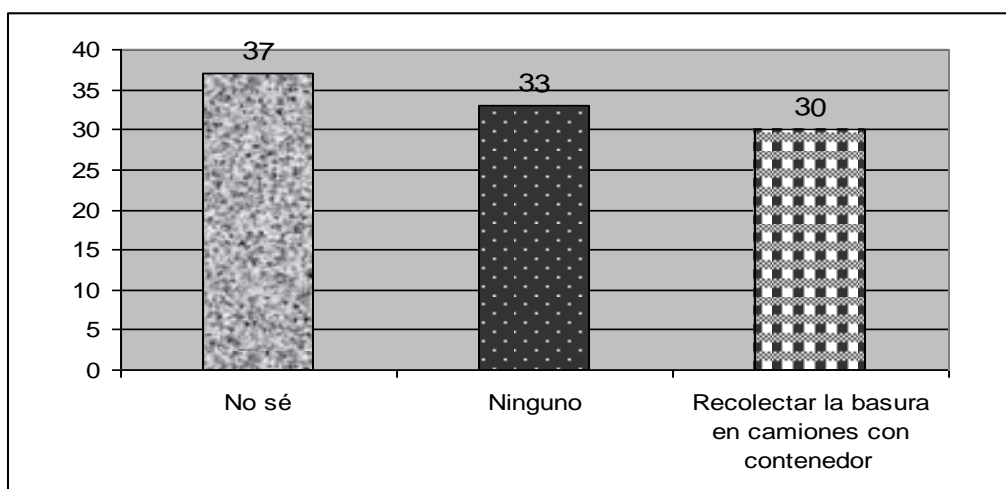
En la gráfica 7 se presentan los problemas que genera la basura según la opinión de los encuestados. Para el 46% genera fauna nociva, el 16% dice que ha

<sup>5</sup> Las siglas que se anotan después de las enunciaciones de los entrevistados/as, corresponden a los cargos que tenían durante la administración municipal (2009-2012).

tenido infecciones respiratorias y gastrointestinales debido a la basura, el 12% enfrenta el mal olor que genera la basura, el 10% considera que incide en los problemas de contaminación, 5% afirma que ha sufrido daños en su propiedad, debido a que los gases que emanan de la acumulación de basura explotan periódicamente, por lo cual ha colapsado la estructura de las viviendas y del drenaje. El 4% expresa que se tapan las coladeras en época de lluvia. Mientras que un 6% señala que estos problemas se deben a que las personas encargadas de recolección de basura municipal no pasan.

A través de una de las preguntas del cuestionario se pudo constatar que el 100% de los informantes no tiene conocimiento del Programa Integral de Desechos Sólidos. Lo cual es sumamente decepcionante, ya que los funcionarios señalaron que se había realizado una amplia campaña de difusión, sin embargo, no tuvo el impacto esperado, sobre todo porque la población supuestamente beneficiada no tenía conocimiento del programa. El 100% de las personas encuestadas no sabían de la existencia del Programa Integral de los Residuos Sólidos, y en consecuencia, desconocían las acciones que el gobierno en turno intentó emprender para disminuir los problemas en relación a la basura.

**Gráfica 8 Acciones de gobierno en relación con la basura**





En la gráfica 8 se observa que el 37% de la población encuestada no sabe qué acciones realiza el gobierno en torno al manejo y disposición de los residuos sólidos, el 33% considera que no realiza ninguna labor y el 30%, indicó que se limita a recolectar la basura.

Al preguntar a los entrevistados si estarían dispuestos a participar en un programa de gobierno para entregar su basura separada, se encontró que el 70% si está de acuerdo, y el 30 señaló que no. Sin embargo, indicaron que tienen desconfianza al participar, porque no tienen claro que haría el gobierno municipal con los ingresos que obtendrían de la venta de residuos comercializables.

En el mismo sentido se preguntó si participarían en un programa comunitario para entregar la basura separada, en este caso, el 100% respondió afirmativamente. Al comparar ambos tipos de respuesta se puede inferir, que una parte de la ciudadanía desconfía del gobierno, sobre todo porque, la corrupción y la falta de transparencia pueden incidir en un manejo inapropiado de los recursos obtenidos con la separación y venta de los residuos.

**Cuadro 4.5**

**Propuestas para reducir los problemas que genera la basura (%)**

Tipo de propuesta	%	Tipo de propuesta	%
Destapar el drenaje	18	Barrer las calles	4
Más información	17	Comité vigilancia	4
Camión con divisiones	14	Mejorar servicio	3
Rezar	13	Regalar bolsas	3
Reusar y reciclar	9	Contenedores	3
Barrendero por colonia	4	Cambiar personal	2
Otorgar más recursos	4	Establecer reglamento	1

En el cuadro 4.5 se muestran las propuestas que tienen los habitantes encuestados en torno a la problemática. El 18% expresa que se deberían de destapar “los caños” o el drenaje, el 17% pide más información acerca del tema.

El 14% considera que es importante que se incluya una división en los camiones, para que recojan la basura separada, 13% dice que estaría bien rezar porque cree que no hay una solución factible, el 9 % dice que se deberían de impartir talleres para aprender a rehusar y reciclar los residuos sólidos. Un 4% piensa que debe haber barrenderos para cada colonia, que se deben otorgar más “recursos” (4%), se deben barrer las calles (4%) y promover comités de vigilancia (4%). El 3% considera que se debe mejorar el servicio, regalar bolsas para separar, colocar contenedores de basura en las calles. Mientras el 2% piensa que se debe cambiar al personal y el 1% establecer un reglamento.

En este capítulo se revisaron los datos más significativos en torno al trabajo de campo. Un dato relevante que se identificó es que la población tiene interés en la problemática que genera la basura, sin embargo, el gobierno municipal en turno no realizó un diagnóstico pertinente ni convocó a la ciudadanía a participar plenamente en el programa, dado que la población encuestada no tenía conocimiento de la existencia del PIRS.

## Conclusiones

En la actualidad es necesario que exista un vínculo intrínseco entre el gobierno local y la ciudadanía. La capacidad de gestión de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda pública, debe ejercerse considerando dos principios fundamentales: racionalidad y el consenso. Estos dos elementos son pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad, calidad, eficacia y eficiencia.

Al concluir este trabajo de investigación situado en el municipio de Nezahualcóyotl, el segundo más poblado del Estado de México, se puede decir que sus características son únicas por el proceso de urbanización y la permanente problemática, que históricamente ha enfrentado, en materia de los residuos sólidos, tanto en la recolección como en la disposición final. Es por ello que el análisis de programas enfocados a este ámbito es impostergable por la dinámica social, política y ambiental del futuro inmediato.

A partir de esta investigación se pudo vislumbrar que la cobertura del servicio de recolección en el municipio de Nezahualcóyotl durante el periodo 2009-2012 fue aceptable, pues la encuesta arrojó resultados favorables en relación a la recolección. Sin embargo, hubo pocos avances en cuanto a la implementación del Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos, debido a que al encuestar a una muestra de los habitantes de las colonias Las Flores, el Estado de México, Las Virgencitas, El Palmar, Benito Juárez y El Sol, se pudo constatar que no tenían conocimiento del programa.

. En ese sentido, se puede considerar que el servicio es eficiente, pero se encontró que en la puesta en marcha del programa, tendiente a resolver la

problemática de la basura, no quedó claro hacia dónde van los esfuerzos y los objetivos de la administración en turno,.

Un factor de orden político que limitó la implementación del programa de gobierno, fue que los ciudadanos consideraron que si llegaran a participar estarían beneficiando a un grupo o partido político.

Se encontró que los habitantes se sienten afectados por la basura en su salud, en sus viviendas (por las explosiones que provoca la acumulación del gas generado por la basura) y en el medio ambiente que les rodea. Un factor sociocultural vinculado al tema, está relacionado con el bajo nivel educativo de la población, puesto que casi 65% de los encuestados solo tiene estudios de primaria y secundaria, aunado al desconocimiento que tienen sobre las acciones que hay que emprender para mejorar el ambiente, lo cual se vuelve un problema grave con diversas repercusiones.

Se pudo constatar que el Programa Integral de Manejo de Residuos Sólidos (PIRS) no se apejó al proceso de formulación, ejecución, implementación y evaluación de una política pública. Las políticas públicas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios en su ejecución debido a que pretensiones desmedidas (populistas o políticas), dan como resultado un desarrollo deficiente y resultados insignificantes en la ejecución. Retomando este orden de ideas, los datos antes expuestos son signos claros de que este programa fue creado en el escritorio de los servicios públicos municipales y no a través del consenso y la participación ciudadana. Los individuos encuestados están concientes de la importancia de la separación porque ven día a día reflejados en los cambios bruscos de temperatura que es el resultado del daño hecho al planeta tierra.

La elaboración de un tríptico no es suficiente para promover el conocimiento, la concientización y la participación ciudadana, son necesarios

proyectos de educación ambiental que se desarrollen a nivel de formal (sistema escolarizado), informal (a través de organizaciones o grupos civiles) o no formal (como los medios de comunicación). Es necesario vincular a todos los actores involucrados en la problemática, como lo es el gobierno, la ciudadanía, concesionarios, pepenadores, los empresarios, en la implementación de una política pública que culmine en la creación de un programa destinado a la gestión de los residuos sólidos.

Por ende, es necesario buscar soluciones consensadas en el diseño de futuros programas de corte ambiental, con el fin de llevar a cabo una implementación democrática, eficiente y eficaz. Es conveniente realizar un estudio previo en donde participe un equipo multidisciplinario, que aporte desde diversas perspectivas, un enfoque integral en el diseño de la política pública, tomando como eje al ciudadano.

También se requiere que las dependencias de gobierno establezcan líneas de acción más oportunas, procurando que exista un aprovechamiento de los recursos materiales y humanos destinados a la mejora ambiental.

Es importante incentivar la actitud del ciudadano en torno a los problemas públicos dejando atrás su rol pasivo y se promueva una participación más activa en lo referente al ambiente, para emprender acciones con el compromiso claro de los actores involucrados.

Si bien la población encuestada tiene algunos conocimientos vinculados con la basura es fundamental fomentar el conocimiento de las cuatro Rs de la basura: reducir (para evitar el consumismo innecesario), reusar (todos aquellos artículos que los pueda reutilizar el usuario u otras personas), reeducar (en función de conocimientos sobre la importancia de la separación, y la identificación de residuos orgánicos e inorgánicos, así como tomar conciencia sobre los efectos socioambientales de la basura, y las causas vinculadas a la sobreproducción y

consumismo que la originan) y reciclar (la cual debe ser la última opción, ya que su aplicación demanda el uso de combustible para mover los desechos y para reciclarlos).

Es oportuno motivar al ciudadano, a que participe en programas ambientales, a través de estímulos, y no de sanciones. Por tanto, el desarrollo de políticas públicas, entendidas como parte ejecutora de la administración pública, debe dar por resultado una gestión pública, capaz de enfrentar con seguridad, con el apoyo del público ciudadano, cualquier adversidad, a fin de responder con mayor realismo a los problemas socioambientales.

## Fuentes Consultadas

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F, 1996, *El estudio de las políticas públicas* / Harold D. Lasswell *et al.*; Luis F. Aguilar Villanueva estudio introductorio, México, Miguel Ángel Porrúa

----- *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

----- 1992, *La implementación de las políticas públicas*, Antología de políticas públicas, tomo 4 Porrúa. México.

Ascher, Wiliam, La evolución de las ciencias políticas: Comprende el surgimiento y evitar la caída. En Aguilar Villanueva, Luis F., *Estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México

Brañes, Raúl, 2000, *Manual de derecho ambiental mexicano*, FCE y FMEA, México.

Bardach, Eugene, 1998, *Los Ocho pasos para el Análisis de las políticas públicas, un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa. México.

Cardozo Brum, Miryam, *Seminario: Introducción a las políticas públicas*, México, INAP, 1992.

Canto Chac, Manuel, *La Discusión Sobre las Organizaciones Civiles en las políticas públicas*, UAM Xochimilco, México.

Cabrero Mendoza Enrique, 2006, "Desarrollo, seguridad y gestión de gobierno, servicios públicos y desarrollo institucional democrático" revista *IAPEM*: enero – abril, IAPEM, México (125-249).

Carrillo González y González Chávez, 2003, "Educación Ambiental".

Cué Canovas, Agustín, 1995, *Historia social y política de México*. Tomo II, Trillas, México.

De León Meter, 1997, Una revisión del proceso de las políticas públicas; Lasswell a Sabatier, *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, (1), Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1997.

Dror, Yehezkel, "Salir del paso ¿ciencia o inercia?", en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México, (225-264)

Granados Sánchez, Diódoro, 1995, *Ecología e Impacto Ambiental*, DGETA, México.

Guerrero Orozco, Omar, 1999, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

INAP, 1985, *La administración de los servicios Públicos Municipales*, guía técnica 9, INAP, México.

Hernández Millán, Abelardo, 2000, *El cuidado del medio ambiente*, Universidad del Estado de México, México.

Leal, Mariana, 1996, Temas Ambientales. *UNAM: Programa Universitario del Medio Ambiente*, México.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988.

Lindblom, Charles, E., 1991, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Ministerio para la administración pública (MAP), Bellaterra.

Martínez M., Miguel, 1999, *Comportamiento humano. Nuevos métodos de investigación*, Trillas, México.

Martínez Silva Mario, *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*, colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública A.C México D.F.

Mejía Lira, José, (Comp.), 1994, *Problemática y desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés Editores, México.

Montesinos, Rafael, (2007), *El discurso político de las organizaciones empresariales. La transición mexicana desde la teoría de los sistemas*, UAM, México.



Wildavsky, Aaron, 1973, *La implementación*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Ruiz Sánchez, Carlos, 1999, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas* Plaza y Valdés, México.

Salazar Medina, Julián, 1992, *Elementos básicos de la administración municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Simon, Herbert, 1957, *Modelos en la toma de decisiones*.

Tamayo Saez, Manuel, 1997, *El Análisis de las políticas públicas*.

Toledo Patiño, Alejandro, 1999, Globalización, Estado-Nación y espacios sociales, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Año 19, N° 46. Julio-Diciembre, UNAM, México.

Vázquez Colmenares G., Pedro, 2010, La planeación, el presupuesto y las políticas públicas, en Méndez, José Luis (Coord.), *Los grandes problemas nacionales, XIII Políticas Públicas*, El Colegio de México, México.

## **Hemerografía**

Revista "*Temas Ambientales de la Ciudad de México*".

*Revista de Estudios Urbanos, Regionales, Territoriales, Ambientales y Sociales*, del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Planeación Territorial, Año 8. Núm. 2006-2, de Julio a Diciembre.

Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

## **Fuentes Electrónicas**

<http://www.neza.gob.mx/> (Fecha de consulta: Febrero 2013)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Nezahualc%C3%B3yotl>. (Fecha de consulta: Enero 2013)

<http://espejored.com/urbanismo/320-ciudad-jardin-bicentenario-en-nezahualcoyotl.htm>  
(Fecha de consulta: Febrero 2013)

<http://www.inafed.gob.mx> (Fecha de consulta: Marzo 2013)

# ANEXO

## ANEXO

### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

Objetivo: identificar el nivel de conocimiento y participación de la población en el manejo de residuos sólidos del Municipio de Netzahualcóyotl (2009-2012). Los datos obtenidos son confidenciales y solo se usarán con fines de investigación, por lo que agradeceré la veracidad de sus respuestas.

Instrucciones: marque con una X en el paréntesis que corresponda a su respuesta o escriba la información solicitada.

Fecha: \_\_\_\_\_ Colonia: \_\_\_\_\_ N° de cuestionario: \_\_\_\_\_

Datos generales:

- 1.- Sexo      ( ) 1. Femenino      ( ) 2. Masculino      ( )  
2.- Nivel máximo de estudios: \_\_\_\_\_ ( )  
3.- Ocupación: \_\_\_\_\_ ( )  
4.- Edad: \_\_\_\_\_ ( )

5- ¿Dónde deposita la basura que se genera en su domicilio? (Puede señalar más de una opción).

- ( ) 1. En el carro de basura del municipio      ( ) 2. En el carro de basura particular  
( ) 3. Con el tricicletero      ( ) 4. Con el burrero o carretnero  
( ) 5. Con el camionero      ( ) 6. Con el barrendero del municipio  
( ) 7. La quema      ( ) 8. En la calle  
( ) 9. Otro \_\_\_\_\_

6.- ¿Cada cuándo pasa el carro de la basura o la persona con la que tira su basura? ( )

- ( ) 1. Diario      ( ) 2. Cada tercer día      ( ) 3. Dos veces por semana  
( ) 4. Cada semana      ( ) 5. Otro: \_\_\_\_\_

7. La basura recolectada se lleva a:

- ( ) 1. Relleno controlado Neza 1      ( ) 2. Relleno controlado Neza 2  
( ) 3. Otro \_\_\_\_\_      ( ) 4. No sabe

8. ¿Dónde están ubicados los tiraderos Neza 1 y Neza 2?

- \_\_\_\_\_
- ( ) No sabe

9. ¿Me puede dar tres ejemplos de basura orgánica (residuos de comida)?      ( ) ( ) ( )

\_\_\_\_\_

10. ¿Me puede dar tres ejemplos de basura inorgánica (la que no se pudre o se degrada)?

- ( ) ( ) ( )

\_\_\_\_\_

11. ¿En su domicilio se separa la basura por tipo de material? (comida, cartón, papel, vidrio, PET, aluminio, etc.).

- ( ) 1. Si      ( ) 2. No      ( ) 3. No sabe

¿Por qué?

12.- ¿Lleva parte de su basura a algún lugar en su colonia donde se compre papel, cartón, vidrio, metales como el aluminio?

( ) 1. Si ¿dónde? \_\_\_\_\_ ( )  
( ) 2. No ( ) 3. No sabe

13.- La obligación de separar la basura domiciliaria es de: ( )

( ) 1. La autoridad ( ) 2. La población ( ) 3. De ambos

14. ¿Conoce usted el Programa Integral de Manejo de los Residuos Sólidos de Netzahualcóyotl?

( ) 1. Si ( ) 2. No ( ) 3. No sabe ( )

(Pase a pregunta 15) (Pase a pregunta 17)

15.- ¿Se le invitó a participar en la elaboración del Programa Integral de Desechos Sólidos del Municipio de Netzahualcóyotl?

( ) 1. Si ( ) 2. No ( ) 3. No sabe ( )

16. ¿Considera que está funcionando adecuadamente el Programa?

( ) 1. Si ( ) 2. No ( ) 3. No sabe ( )

¿Por qué? \_\_\_\_\_ ( )

17.- ¿Qué problemas genera la producción y recolección de basura en su colonia?

( )  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ ( )  
\_\_\_\_\_ ( )

18.- ¿Qué acciones ha realizado el gobierno municipal para disminuir los problemas que genera la basura en su colonia?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ ( )  
\_\_\_\_\_ ( )

19.- De las acciones realizadas por el gobierno municipal en relación con la basura, ¿cuáles le parecen importantes y por qué?

\_\_\_\_\_ ( )

20.- ¿Estaría dispuesto a participar en un programa de **gobierno** para entregar su basura separada?

( ) 1. Si ( ) 2. No ( ) 3. No sabe

¿Por qué? \_\_\_\_\_ ( )

21.- ¿Estaría dispuesto a participar en un programa de **comunitario** para entregar su basura separada?

( ) 1. Si ( ) 2. No ( ) 3. No sabe

Por qué? \_\_\_\_\_ ( )

22.- ¿Qué propuestas tiene para reducir los problemas que genera la basura en colonia?

\_\_\_\_\_ ( )

Gracias por su colaboración

### **Guía de entrevista al funcionario de la dependencia de Ecología**

1. ¿Cómo está organizado el programa de separación?
2. ¿Cuáles son los obstáculos que enfrenta el distrito XXV para la aplicación del programa?
3. ¿Existe participación por parte de la ciudadanía para la aplicación del programa de residuos sólidos para el distrito XXV?
4. ¿Qué mecanismos se han utilizado para motivar la participación en torno a los objetivos del programa?
5. ¿Cuáles han sido las fuerzas políticas o actores que intervinieron para la integración del programa?
6. ¿Qué entiende por efectividad?
7. ¿Antes de su implementación se hizo un análisis del programa en términos de efectividad?
8. ¿Qué factores contribuyeron para la realización programa?
9. ¿Cómo se llevó a cabo la implementación del programa?
10. ¿Qué mecanismos o instrumentos de evaluación se determinaron?
11. En términos de eficiencia de recolección ¿Cuál ha sido el grado de cobertura?
12. En términos de eficiencia financiera ¿existía equilibrio, déficit o superávit del servicio?
13. ¿Cuántas toneladas de basura se recolecta diariamente?

### **Guía de entrevista al funcionario de la dependencia de Servicios Públicos**

1. ¿Cuáles son las acciones que ha emprendido el gobierno municipal en torno a la problemática de la basura?
2. ¿Cuáles son los principales objetivos de la estrategia?
3. ¿Cuál la infraestructura con que cuenta el municipio para recolectar los residuos sólidos?
4. ¿De qué tipo son los desechos que genera los habitantes de Nezahualcóyotl?
5. ¿El gobierno municipal cuales estrategias ha emprendido para divulgar el programa integral de los residuos sólidos?
6. ¿Qué se entiende por sustentabilidad?

Personas entrevistadas

Cargo	Lugar de la entrevista	Duración
Dirección de Ecología Sr. Fernando López	Oficina de municipio	1hr.
Dirección de Servicios Públicos Sr. Juan Leal	Oficina del municipio	45minutos
Chofer de camión recolector Sr. Luis Palacios	Explanada municipio	30minutos
Recolector casa por casa Sr. Francisco Santos	Calle paloma negra	20minutos